

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

**TÍTULO DE LA TESIS: “COMERCIO E INTEGRACIÓN EN ÁFRICA: EL ROL DE
LA UNIÓN AFRICANA”**

AUTOR: LIC. DARÍO M. PEREYRA

DIRECTOR: DR. VÍCTOR RENÉ NICOLETTI

Buenos Aires, agosto de 2007

ÍNDICE

RESUMEN.....	5
1. INTRODUCCIÓN. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	7
1.1 SELECCIÓN DEL TEMA Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	7
1.1.1 Selección del tema.....	7
1.1.2 Definición del problema.....	8
1.2 ANTECEDENTES.....	9
1.2.1 Marco teórico.....	9
1.2.2 Marco conceptual.....	11
1.2.3 Fuentes.....	16
1.3 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO	17
1.4 LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN	18
1.5 ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN	19
1.6 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	20
1.6.1 Objetivo general.....	20
1.6.2 Objetivos específicos.....	20
1.7 HIPÓTESIS.....	20
1.8 MATERIAL Y MÉTODOS	21
1.8.1 Materiales	21
1.8.2 Métodos.....	22
2 LOS ANTECEDENTES REGIONALES DE LA UNIÓN AFRICANA.....	25
2.1 LA ORGANIZACIÓN PARA LA UNIDAD AFRICANA Y LA COMUNIDAD ECONÓMICA DE ÁFRICA	27
2.2 LAS COMUNIDADES ECONÓMICAS REGIONALES.....	36
2.2.1 La Unión del Magreb Árabe (UMA).....	37
2.2.2 La Comunidad Sudafricana de Desarrollo (SADC) y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU) 43	
2.2.3 La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) y la Unión Económica y Monetaria de los Estados de África Occidental (WAEMU).....	49
2.2.4 La Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS).....	59
2.2.5 El Mercado Común del Este y del Sur de África (COMESA).....	66
2.2.6 Consideraciones finales	74
3 LA UNIÓN AFRICANA Y LOS DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN CONTINENTAL.....	79
3.1 EL NACIMIENTO DE LA UNIÓN AFRICANA. PROPÓSITOS, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA	79
3.2 LA PROMOCIÓN DEL REGIONALISMO Y EL COMERCIO INTRA-ZONA COMO ELEMENTO POTENCIADOR DE LA CEA AL AMPARO DE LA UA	86

3.3	LOS FACTORES EXTERNOS QUE CONDICIONAN LA OBTENCIÓN DE EFECTOS ESTÁTICOS FAVORABLES EN LA UA	93
3.3.1	<i>La volatilidad de los ingresos por exportaciones</i>	93
3.3.2	<i>El acceso a los mercados y las prácticas proteccionistas</i>	97
3.3.3	<i>La diversificación de los mercados de destino de las exportaciones</i>	102
4	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	109
5	BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	119
5.1	FUENTES PRIMARIAS	119
5.2	FUENTES SECUNDARIAS	121
5.3	FUENTES TERCIARIAS	122
6	ANEXO I: LA CUESTIÓN DE LA DEUDA EXTERNA Y EL CRECIMIENTO EN ÁFRICA	123
7	ANEXO II: CARACTERÍSTICAS DE LOS ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS (EPA) ENTRE LA UE Y ÁFRICA	127
8	ANEXO III: CANTIDAD DE PAÍSES MIEMBROS Y PERTENENCIA SIMULTÁNEA A DIFERENTES CER	129
9	ANEXO IV: ÍNDICE DE SIGLAS	131

RESUMEN

En el año 2001 se constituyó la Unión Africana (UA) como organización continental sucesora de la Organización para la Unidad Africana (OUA), con objetivos similares a ésta, pero apoyando fuertemente el desarrollo de la integración económica del continente. Sin embargo, y teniendo en cuenta a las existentes Comunidades Económicas Regionales, los logros en materia de integración comercial, en especial en lo referido a la creación de comercio, constituyen un serio desafío. La escasez manifiesta en los flujos de comercio intra-zona y la pertenencia simultánea de los países a más de un proceso de integración, ensombrecen aún más el panorama. El desafío central de la UA, en lo referido a la construcción de la Comunidad Económica de África (CEA), radica en establecer mecanismos tendientes a la armonización y coordinación de los esfuerzos y políticas, a fin de alcanzarse una verdadera integración económica. Asimismo, los factores externos facilitan que la oferta exportable de los países africanos se concentre en pocos bienes y mercados, restringiendo el establecimiento de efectos estáticos favorables en el proceso de integración continental. Hacia esta cuestión se deben focalizar los esfuerzos de la UA, si se quiere revertir la actual tendencia y alcanzarse una integración sólida, que posibilite la inserción de África en el contexto internacional.

1. INTRODUCCIÓN. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 Selección del tema y definición del problema

1.1.1 Selección del tema

La caída del bloque de economías planificadas centralmente y el establecimiento de la economía de mercado como el único sistema imperante (a excepción de China y algunos pocos países) en el orden económico internacional que se dio después de 1989, puso de manifiesto una nueva realidad. Así, a lo largo de la década del '90, entre otras cosas, florecieron un sinnúmero de acuerdos comerciales a lo largo y a lo ancho del planeta. La profundización del proceso de integración en Europa, la conformación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y el nacimiento del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) son sólo algunos ejemplos de cómo los países a través de los bloques buscan incrementar sus lazos comerciales y derramar efectos positivos sobre su propio bienestar.

Si bien África había emprendido numerosos proyectos de integración, tanto a nivel subregional, como continental -como la denominada Organización para la Unidad Africana (OUA)- ninguno de ellos tuvo éxito en el campo de la integración comercial. En la mayoría de los procesos de integración económica que se dieron en África, ni siquiera se han llegado a cumplir los objetivos mínimos, por lo que el modelo de regionalismo imperante hasta inicios de la década del '90 quedó ampliamente en “desuso” tal cual se explicará más adelante. El continente africano no quedó al margen de ello, por lo que durante la mencionada década, no sólo se revisaron los procesos de integración económica ya existentes, sino que también, hacia fines de los '90, África emprendió el camino de la integración continental, siguiendo la tendencia mundial hacia los bloques comerciales.

Desde esta perspectiva, el continente africano ha optado por un modelo de regionalismo abierto, en el que los compromisos políticos y económicos se sustentan mutuamente. En este contexto, se enmarca el proceso de integración continental denominado Unión Africana (UA), objeto de estudio de la presente tesis. No obstante, cuestiones internas y externas ponen en duda el éxito que pudiera tener la Unión Africana como tal. En este sentido, y haciendo

referencia a temas netamente comerciales, la UA presenta dos frentes que pueden mermar la capacidad de avance y consolidación del proceso. Como dijéramos *ut supra*, el frente interno tiene que ver con los escasos intercambios comerciales entre países o regiones dentro del continente, el cual ronda en promedio el 10% de los intercambios totales. El otro frente, no menos importante, tiene que ver con la dependencia que las naciones africanas tienen con la UE en su comercio exterior. En promedio estos intercambios ascienden al 90% de los intercambios totales. La realidad de esta cuestión es que la integración económica continental se sustenta actualmente en intercambios comerciales internos marginales, siendo el grueso de éstos realizado a nivel extra-zona.

Por lo expuesto, el tema sobre el cual se realizará la presente tesis es el nuevo modelo de regionalismo e integración económica en África, bajo el modelo de la Unión Africana (UA). Específicamente, la tesis hará hincapié en cuestiones comerciales, es decir, en los flujos de comercio de importación y exportación de los países y regiones del continente a nivel intra-zona y extra-zona.

1.1.2 Definición del problema

Sobre la base de las consideraciones hechas, el problema del actual proceso de integración económica africano - la UA - a partir de su creación a fines de los años '90, radica en la debilidad de sus flujos comerciales intra-zona y en la dependencia del comercio exterior que tienen los países africanos a nivel extra-zona, producto de la escasa complementariedad de las economías. Asimismo, la escasa complementariedad de las economías, en conjunto con la escasa o nula diversificación de la oferta exportable de los países que integran la UA, pone de manifiesto la problemática por la que atraviesa el proceso en materia comercial.

Por esta razón, el problema radica en cuestiones tales como: ¿si el nuevo regionalismo, bajo el modelo de integración de la Unión Africana, podrá sortear las carencias que dejaron los procesos de integración regional de las décadas pasadas en materia comercial? ¿Será capaz el nuevo esquema de contribuir al fortalecimiento de los lazos comerciales entre los países africanos a fin de fomentar la complementariedad de las economías? ¿Modificará el actual proceso de integración la dependencia comercial de África del contexto internacional, particularmente de la Unión Europea? ¿Fortalecerá la nueva integración la capacidad

negociadora de los países africanos al amparo de las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC, y subregionales? ¿Posibilitará la nueva integración obtener efectos estáticos (creación y desvío de comercio) favorables a corto plazo en las relaciones comerciales de los países africanos? ¿Diversificará el nuevo proceso de integración la oferta exportable de las naciones africanas?

1.2 Antecedentes

1.2.1 Marco teórico

Dado que esta tesis se desarrolla sobre la base de la integración económica y en los efectos que los acuerdos comerciales tienen en los países que los adoptan, existen varias publicaciones en referencia a este tema. Desde el primer trabajo de Jacob Viner sobre la “teoría de las uniones aduaneras” publicado en los años ’50, hasta el trabajo desarrollado por Bela Balassa en los ’80 sobre la “Teoría de la Integración Económica”, la literatura económica se ha valido fundamentalmente de estos dos textos para explicar qué efectos tienen los procesos de integración económica en las economías de los países miembros. Junto con el trabajo hecho por Schiff y Winters “Integración regional y desarrollo”, utilizaremos los trabajos de Viner y Balassa para desarrollar y explicar las cuestiones y conceptos técnicos que se utilizarán en la presente tesis. Los aspectos referidos a la teoría política de la integración han sido aportados por el trabajo de Dougherty y Pfaltzgraff “Teorías en pugna en las relaciones internacionales”, utilizándose el capítulo referido a las teorías de la integración internacional, regionalismo y cohesión de las alianzas.

Sin embargo, muy poco se ha desarrollado en la literatura económica sobre el desarrollo, efectos económicos y demás cuestiones atinentes al funcionamiento del proceso africano de integración económica. Si bien la Unión Africana cuenta con algo más de cinco años de existencia, los procesos preexistentes de integración y cooperación en África cuentan con algunas décadas más. No obstante, la literatura sobre estos temas es bastante escasa salvo, algunos trabajos realizados en relación con la región del Magreb, entre los que se encuentran el trabajo de Lorca y Escribano “Las economías del Magreb: opciones para el siglo XXI”; y De La Fuente y De La Vega “La integración comercial del Magreb: el mito de las complementariedades”.

Los principales estudios empíricos realizados sobre los procesos de integración en África han sido desarrollados por organismos internacionales y regionales (como OCDE, OMC, FMI, Banco Mundial, etcétera). Incluso los estudios hechos hasta la fecha en relación con la Unión Africana fueron elaborados por Organismos extrarregionales.

Centros de estudios como la Universidad de Oxford en Gran Bretaña, la University of Pretoria, o la Universitat Autònoma de Barcelona en España, se han ocupado de la cuestión marginalmente. Entre ellos se destaca el trabajo de Koppensteiner “The process of European integration from 1951 to 2004 and possible lessons for the African Union” de la University of Pretoria; o el trabajo de Njoroge “Integration of African Regional Communities into the African Economic Community and the African Union” del Worcester Polytechnic Institute, de EE.UU. Otro trabajo efectuado fuera de África que merece mención es el de Kabunda, “África Subsahariana ante el nuevo milenio”, en especial los capítulos dedicados a la integración económica del continente de cara al siglo XXI, el cual se menciona en el respectivo acápite de bibliografía.

Organismos como la Comisión Económica de Naciones Unidas para África (ECA por sus siglas en inglés) han desarrollado trabajos descriptivos acerca de los problemas actuales que enfrentan los procesos de integración africanos de cara al establecimiento pleno de la Unión Africana. Estos estudios cuentan con el aporte de funcionarios de los principales organismos y procesos subregionales, así como también de algunos de los países miembros más importantes, como Sudáfrica. Dentro del continente africano, los aportes académicos son más que escasos e insuficientes, y como mencionáramos anteriormente, solo algunas universidades extrarregionales se han ocupado de la cuestión. Por ello, la mayor cantidad de material bibliográfico específico que se utilizará para la presente tesis proviene de organismos internacionales.

El aporte de bibliografía es más rico cuando se toman en cuenta las relaciones entre África y Europa. En este sentido, existe mayor cantidad de publicaciones. A los fines de esta tesis tomaremos algunos capítulos de los libros de Esther Barbé y Víctor Sukup para explicar este punto. Asimismo, existen algunas pocas publicaciones que recapitulan los conceptos y objetivos generales del desarrollo de los procesos de integración africanos. Citaremos en este

caso los capítulos correspondientes a África de los libros de Ramón Tamames y Begoña Huerta; y el de Vicente Arnaud, los cuáles detallamos más adelante.

Asimismo, revistas especializadas del ámbito académico y económico de renombre como “The Economist” han desarrollado escasos trabajos o artículos específicos en la materia. Algunas publicaciones de agencias de cooperación estadounidenses y japonesas publicaron artículos que si bien no desarrollan el tema de la integración económica africana, sí explican las relaciones entre las regiones en cuestión, punto este muy importante al momento de explicar los grados de dependencia que tienen las economías africanas del resto del mundo. Citamos más adelante a estas revistas.

Las páginas Web de los procesos de integración africanos y de la Unión Africana cuentan con información oficial, documentos constitutivos, datos de los países miembros y algunos informes de avance. Estos datos han sido considerados a los fines de la elaboración de la presente tesis. La información estadística necesaria ha sido obtenida en su conjunto del Banco Mundial en base al informe “African Development Indicators 2004”.

La recopilación de estas fuentes podemos resumirla de la siguiente forma: por un lado encontramos la bibliografía correspondiente a las cuestiones técnicas, luego al desarrollo del proceso de integración africano, y finalmente se toman aquellas que tratan sobre el relacionamiento externo de los países africanos, en especial con la UE.

1.2.2 Marco conceptual

Para la presente de tesis se han definido los siguientes términos considerados relevantes en la investigación:

- Integración económica. A los fines de la presente tesis se entiende por integración económica a aquel proceso en virtud del cual dos o más países, mediante la firma de un tratado internacional, acuerdan combinar o unificar sus políticas comerciales, en un primer estamento, y luego confluir y profundizar sus relaciones económicas a fin de armonizar sus políticas económicas (fiscales, monetarias, industriales) y sectoriales, en estamentos superiores.

- Formas o estamentos de integración económica. La integración económica entre países, a los fines de la presente tesis, cuenta con cinco niveles diferentes, los cuales detallamos a continuación.
 - Zona de Preferencias Arancelarias. Mediante la firma de un acuerdo internacional, dos o más países acuerdan otorgarse rebajas en sus aranceles recíprocos a fin de incrementar sus relaciones comerciales. Estas rebajas arancelarias son denominadas “preferencias arancelarias”
 - Zona de Libre Comercio. Mediante la firma de un tratado internacional, dos o más países acuerdan eliminar los aranceles y las barreras no arancelarias a su comercio recíproco, a fin de incrementar sus relaciones comerciales. Es menester aquí la utilización de certificados de origen al igual que en la zona de preferencias arancelarias y en la unión aduanera.
 - Unión Aduanera. Mediante la firma de un tratado internacional, dos o más países acuerdan eliminar los aranceles y las barreras no arancelarias a su comercio recíproco, y asimismo acuerdan establecer un arancel externo común para el comercio con terceros países o regiones, por lo que se establece un principio de unidad en la política comercial. En este sentido, cabe hacer una salvedad. La Unión Aduanera puede tomar dos formas: la de unión aduanera propiamente dicha, o la de unión tarifaria. La diferencia entre estos dos conceptos radica en la existencia de un organismo supranacional que distribuye los ingresos fiscales percibidos en virtud del establecimiento del arancel externo común entre los países integrantes de la unión. Si este organismo existe, entonces nos referimos al proceso como Unión Aduanera. En caso contrario, es decir cuando no existe este organismo y los propios países recaudan los ingresos fiscales del arancel externo común, estamos en presencia de una unión tarifaria. A los fines de la presente, todas las uniones aduaneras relacionadas con el continente africano que se mencione constituyen uniones tarifarias.
 - Mercado Común. Este estamento de integración consiste en el establecimiento de una unión aduanera a la que se le suma la libre movilidad de los factores de la producción. Existe, asimismo, en principio aunque no siempre, una armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales.

- Unión Económica y Monetaria. Es un mercado común al que se le suma la armonización de la política económica, el establecimiento de una moneda común (y una política monetaria común) y el establecimiento de un banco central común.
- Unión Africana: proceso de integración continental creado a fines de los años '90, como sucesora de la Organización para la Unidad Africana y la Comunidad Económica Africana, cuyo objetivo es profundizar los lazos políticos y económicos del continente. En términos netos de integración económica la UA pretende establecer, a través de la Comunidad Económica Africana, un mercado común entre sus socios, y una vez constituido éste, avanzar hacia la conformación de una unión económica como en Europa, creando para ello las instituciones pertinentes. Nace formalmente en el año 2000.
- Regionalismo abierto. Este concepto implica el establecimiento de acuerdos comerciales orientados hacia el exterior, “abiertos” a la competencia internacional, e inmersos en el sistema multilateral de comercio.
- Regionalismo cerrado. Este concepto nos conduce a la industrialización por sustitución de importaciones, el proteccionismo y el incremento de aranceles y medidas no arancelarias, a fin de proteger la industria nacional.
- Creación de comercio. Uno de los efectos del establecimiento de una unión aduanera es la creación de comercio, es decir, el incremento de la oferta del país socio en el mercado nacional, incremento que se da por el aumento de la demanda de bienes importados del país socio como consecuencia de los beneficios que otorga el tratamiento arancelario diferencial. La creación o aumento de comercio implica un desvío de las fuentes de producción de costos más altos a las de costo más bajo del país socio.
- Desvío de comercio. Éste es el otro efecto que genera el establecimiento de la unión aduanera, e implica una sustitución de importaciones de un país extra-zona por la producción del país socio. Según el grado de desvío de comercio, es el consumidor quien se ve perjudicado por este efecto, dado que en términos de calidad, el producto que ahora importa del país socio puede generar menor satisfacción que el que antes adquiriría del otro país. Asimismo, el desvío de comercio se manifiesta como un cambio de costos más bajos (de países extra-zona), a costos más altos (de países intra-zona).

- Efectos estáticos de la integración. Estos efectos tienen que ver con el corto plazo, y se relacionan básicamente con la creación y el desvío de comercio. Los efectos benéficos de una unión aduanera (o zona de libre comercio) serán predominantes si la creación de comercio fuere superior al desvío de comercio.
- Efectos dinámicos de la integración. Estos efectos se relacionan con las consecuencias que a largo plazo genera un proceso de integración económica. En efecto, las consecuencias dinámicas se miden sobre la base del aprovechamiento de economías de escala y del grado de especialización y competitividad que ha adquirido el país después de formar parte de la unión aduanera.
- Economías de escala. Existen economías de escala en la producción de un bien cuando el costo medio del mismo disminuye, en el largo plazo, al aumentar la escala en que se lo produce. Las economías de escalas pueden ser internas o externas. A la primera categoría pertenecen las que se producen dentro del interior de una firma como producto de la ampliación de la escala de producción, tales como las que surgen de la indivisibilidad de ciertos equipos o procedimientos técnicos, que tienen una escala donde la eficiencia es mayor; las que devienen de la especialización o división del trabajo entre el personal de la firma; las que se producen cuando hay significativos costos fijos de diseño, investigación y desarrollo de productos, etc. Las economías de escala externas son las que se producen cuando, al integrarse diversas firmas, caen los costos de financiamiento o de obtención de materias primas, o cuando es posible hacer economías debido a que se comparten ciertos procesos tecnológicos que obligan a utilizar materias primas o servicios técnicos semejantes
- Arancel. Es todo impuesto o tributo que recae sobre las importaciones, cuyo efecto es el de proteger una rama de la industria o de la producción nacional. A los fines de esta tesis definiremos dos tipos de aranceles: específicos y *ad valorem*. Los primeros obligan al pago de una cantidad determinada por cada unidad del bien importado, por cada unidad de peso o por cada unidad de volumen; los segundos se calculan como un porcentaje del valor de los bienes y son los que más se utilizan en la actualidad. Los aranceles aumentan el precio de los bienes importados.
- Subvención. Son transferencias unilaterales que una persona o institución da a otras. El término se usa, generalmente, para designar las transferencias de los gobiernos a los particulares (o empresas) con el fin de fomentar una actividad económica. A los fines de este trabajo entendemos a los particulares como empresas. Asimismo, en la

presente tesis utilizaremos el concepto de subsidio como incentivo a la producción, y como incentivo a la exportación, aclarándose cada caso en particular.

- Dumping. Práctica comercial que consiste en vender un bien a precios artificialmente bajos para desplazar a la competencia y ampliar el control del mercado.
- Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). Es una disposición que suele aparecer en los tratados de comercio internacional según la cual cada una de las partes contratantes garantiza a la otra un tratamiento tan favorable como el que haya otorgado a terceras naciones. Este principio constituye la piedra angular del sistema multilateral de comercio.
- Trato Nacional. Es otra disposición que aparece en los tratados comerciales internacionales y establece que un país no otorgará un trato diferente en materia impositiva que al que le da a sus propios bienes o servicios.
- Supranacionalidad. Estado de una institución internacional en la que los países que forman parte de ella delegan soberanía en áreas específicas. Las decisiones que atañen a estas áreas, bajo control de la institución supranacional, tienen predominio por sobre las leyes del Estado.
- Intergubernamentalidad. Este concepto posee un carácter jurídico menos intensivo que la supranacionalidad, dado que los estados no delegan soberanía y las decisiones las toman por consenso los propios estados en el seno de la institución. A diferencia de la supranacionalidad, las normas que emanan de estas instituciones en general no tienen carácter superior a las leyes nacionales, por lo que en general, necesitan de trámite parlamentario para ser incorporadas a la legislación interna de cada país.
- Funcionalismo: concepto esbozado en los años '30, referido a la creación de organismos de cooperación política o funcional que superan a las instituciones políticas clásicas o ineficientes. Este concepto se utilizó nuevamente cuando se diagramó el proceso de integración europeo en los años '50, pero en esta ocasión el concepto se adaptó a las cuestiones comerciales del proceso de integración. Así, la postura funcionalista, llevada adelante por Gran Bretaña entre otros, se refería a alcanzar una zona de libre comercio entre los miembros y no un proceso más avanzado y de tipo federalista, como propugnaban los alemanes y franceses.
- Ramificación: el desarrollo de la colaboración en un campo técnico lleva a un comportamiento comparable en otros campos técnicos.
- Corto plazo: período de tiempo que se da entre 3 y 5 años.

- Largo plazo: período de tiempo superior a los 15 años.
- Intra-zona: comercio que se da dentro de una región o espacio de integración económica específico.
- Extra-zona: comercio que se da hacia el exterior de la región o espacio de integración económica específico.
- Disparidades económicas. Se vinculan básicamente con el tamaño del mercado, estructura de la demanda, capacidad de producción instalada, capacidad potencial de producción y capacidad de negociación, entre otras.
- Términos de intercambio: los términos de intercambio son las relaciones de intercambio en el comercio entre países. Ellos se determinan por las variaciones de la estructura de precios de las exportaciones y de las importaciones. La mayoría de ellos se establecen a través de la comparación de los índices de precios de las exportaciones y las importaciones. Los cambios de precios de los diferentes bienes o grupos de bienes se dan a través de la oferta y la demanda en los mercados internacionales y pueden ser explicados por la elasticidad de precio y de ingreso de los respectivos bienes. Si se deterioran los términos de intercambio para un país, éste deberá aumentar la cantidad de exportaciones para poder mantener el mismo nivel de importaciones. En otros casos se llega a un crónico deterioro de la balanza de pagos.
- Complementariedad de las economías: se dice que dos economías son complementarias cuando la diferencia de costos de producción de bienes similares es muy amplia.
- Competitividad de las economías: se dice que dos economías son competitivas cuando los costos de producción de bienes análogos son similares.

1.2.3 Fuentes

Para la presente tesis se han definido fuentes primarias, libros, artículos, documentos oficiales y documentos presentados en conferencias. Las fuentes secundarias están relacionadas con la presentación de estadísticas. En este caso, se trabajará con estadísticas elaboradas por el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas. Asimismo, se consideraron fuentes terciarias a las revistas especializadas y páginas Web. Se citan todas estas fuentes y bibliografía en el acápite correspondiente.

1.3 Justificación del estudio

La presente investigación tiene como fundamento el nuevo proceso de regionalización que se está dando en África. La escala continental del proyecto y el ambicioso compromiso cooperativista que se está dando entre los países de la región rescata el sentimiento de unidad continental en países con culturas e historias comunes. Tomando como base la experiencia histórica de la integración económica en África, el actual proceso de integración continental tiene el potencial de desarrollar un mercado integrado y compartido que redunde en beneficios para los pueblos africanos y disminuya al menos la dependencia y vulnerabilidad que el continente tiene en sus relaciones comerciales con otras regiones y/o países.

Habiendo realizado una recopilación exhaustiva de material bibliográfico sobre la cuestión, hemos percibido que el estudio de la Unión Africana y sus efectos cortoplacistas en los flujos de comercio no ha sido desarrollado, o su desarrollo académico ha sido escaso y marginal. Si se han hecho estudios empíricos sobre la dependencia de la región con respecto al resto del mundo. No obstante, y teniendo presente la experiencia histórica, el estudio de la Unión Africana en cuanto a su accionar como creadora de comercio intra-zona y potenciadora de la producción de los países ha sido muy poco considerado.

Por esta razón, la presente investigación se plantea la necesidad de analizar la generación de comercio exterior intra-zona al amparo de la Unión Africana, y si esta generación de comercio produce beneficios a los países miembros en el corto plazo. La experiencia histórica ha mostrado que los procesos de integración económica en África han tenido escasos éxitos sobre la base de los objetivos planteados, y que algunos de ellos ni siquiera han podido avanzar en los compromisos iniciales. Creemos que éste es el principal desafío que enfrenta hoy la Unión Africana, es decir, qué grado de compromisos están dispuestos a asumir los Gobiernos de los países miembros en relación con los objetivos comerciales preestablecidos.

La Unión Africana desarrolla funciones y actividades importantes en el campo político. Si bien este tema no será motivo de estudio en la presente tesis, debemos tener en cuenta la importancia que este tema revierte en la integración y la cooperación en África. Tanto interna como externamente, la Unión Africana viene desarrollando labores en áreas como la solución

pacífica de los conflictos, no sólo dentro de los países que los padecen, sino también entre aquellos países que se encuentran en disputa territorial, étnica, etcétera.

Como dijéramos, éste es un tema crucial en el desarrollo de la integración africana. No obstante, otro de los retos que debe enfrentar la Unión Africana es el grado de compromiso y relevancia que tienen las cuestiones políticas, y a partir de ahí, establecer el grado de importancia que conlleva la integración económica, a fin de no volver a cometer los errores del pasado, en que las cuestiones políticas socavaron los avances en materia de integración regional. En este sentido, el desarrollo del comercio intra-zona se vio ampliamente desfavorecido en gran parte no sólo por los acontecimientos políticos y sus consecuencias, sino también por las condiciones del mercado internacional “impuestas” a los países africanos, en especial en las relaciones con la Unión Europea y EE. UU.

Desde esta perspectiva, América Latina ha pasado por situaciones similares en los años '60 y '70, superándolas en los años '90. Probablemente, del éxito que pueda alcanzar el esquema propuesto en África se puedan aprender algunas lecciones para América Latina, dado que en ambas regiones los intercambios comerciales son escasos en términos cuantitativos. El comercio al interior de ambas regiones presenta patrones parecidos; en ambas regiones el comercio intra-zona es escaso y poco significativo, salvo pocas excepciones. Algo similar sucede con la complementariedad de las economías de los países.

Esta investigación viene a aportar elementos de análisis (en términos de comercio internacional) al nuevo proceso de integración continental en África, sobre la base de una recopilación y estudio detallado de la integración económica africana que se dio desde fines de los años '50, y de cara a las nuevas realidades que se vienen desarrollando tanto dentro del continente, así como también en el entorno internacional y en la globalización de la economía.

1.4 Limitaciones de la investigación

Una de las principales limitaciones de la presente investigación radica en que los antecedentes bibliográficos han sido compilados sobre la base de una búsqueda ardua y exhaustiva. Asimismo, cabe destacar que el material no ha sido publicado en Argentina, sino que su procedencia mayoritaria proviene de Europa. Incluso los datos que se pueden obtener en

África provienen de organismos internacionales, por lo que los costos para hacerse del material son considerados. Por lo que otra de las limitaciones a la presente investigación no es sólo el acceso a información escasa, sino también el costo en términos monetarios, para poder adquirirla.

También es dable destacar la fiabilidad de la información estadística que se necesita. Muchos países no cuentan con bases de datos sólidas que muestren el desarrollo histórico de las variables económicas más importantes. Si bien utilizaremos estadísticas fidedignas de organismos internacionales, en algunos casos no contamos con datos estadísticos que nos permitan profundizar nuestro análisis. Concomitantemente, en la mayoría de los casos no contamos con información estadística que reproduzca la evolución de las variables económicas en el último año (2005/6), por lo que intentaremos exponer los datos con el mayor nivel de actualidad posible.

1.5 Alcances de la investigación

Esta investigación está destinada en principio al público académico, estudiantes e investigadores interesados en las relaciones comerciales entre países en desarrollo, y las relaciones económicas internacionales. Asimismo, este trabajo pretende brindar elementos para la toma de decisiones en materia de negocios internacionales, desde empresarios hasta funcionarios gubernamentales de los Ministerios de Economía, de Relaciones Exteriores y áreas afines.

A fin de brindar un uso práctico a la investigación se prevé la publicación de la misma (en partes o en un todo) en revistas y publicaciones especializadas en temas de relaciones económicas internacionales, comercio internacional, negocios internacionales, etc. Se prevé, asimismo, que la presente investigación sea publicada como libro de texto para uso académico. Si bien no existen convenios con organismos internacionales o universidades que puedan estar interesados, creemos necesario y conveniente dar a conocer la presente investigación mediante auspicios de las dependencias públicas, como la Cancillería argentina, universidades nacionales y privadas, institutos de investigación y ONG's, a fin de poder realzar la preponderancia y el aporte que haga esta investigación a esta materia específica que es la integración regional.

1.6 Objetivos de la investigación

Son objetivos de la presente investigación los que se detallan a continuación.

1.6.1 *Objetivo general*

- Analizar los efectos estáticos sobre el comercio internacional de los países africanos, al amparo del nuevo regionalismo continental que se da bajo el modelo de la Unión Africana.

1.6.2 *Objetivos específicos*

- Explicar los antecedentes históricos y referentes regionales de la Unión Africana, sobre la base de los procesos de integración económica ya formados.
- Analizar el intercambio comercial intra-zona que se da dentro y entre las regiones o espacios económicos de integración.
- Verificar el grado de interdependencia de las economías africanas con respecto al resto del mundo, en particular con la UE.
- Proponer herramientas alternativas a las cuestiones relativas a la integración regional, tomando como base la experiencia histórica.

1.7 Hipótesis

A los fines de la presente tesis se establece la siguiente hipótesis de trabajo: *“El avance en el proceso de integración económica al amparo de la Unión Africana está supeditado al incremento de los flujos comerciales entre los países que la integran, de modo de provocar efectos estáticos favorables, generando una disminución de la dependencia externa”*.

Variable independiente: el incremento de los flujos comerciales.

Variable dependiente: el avance en el proceso de integración económica.

Variable dependiente: la disminución de la dependencia externa.

Variable contextual: incremento de la producción y las exportaciones, estabilidad macroeconómica, comercio exterior extra-zona, aumento de la demanda, negociaciones comerciales multilaterales.

1.8 Material y métodos

1.8.1 Materiales

1.8.1.1 Lugar y tiempo del trabajo de investigación

Lugar: la presente investigación se desarrolla enteramente en la República Argentina, en el ámbito académico. En este sentido, gran parte de la misma se realizó en la Universidad Nacional de La Matanza, ciudad de San Justo, provincia de Buenos Aires. Se han realizado entrevistas a funcionarios del área de África Subsahariana, Europa Occidental y la Dirección de Mercados Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Tiempo: la presente investigación comenzó a concebirse en agosto del año 2003. Sin embargo, desde el año 2004 hasta el año 2006 la misma se ha enmarcado en los parámetros del arte de la presente Tesis de Maestría, por lo que su desarrollo continúa realizándose bajo esta modalidad.

1.8.1.2 Descripción del objeto de estudio.

El objeto de estudio de la presente tesis es la integración económica en África. Como hemos mencionado anteriormente, África se encuentra ante el desafío de insertarse en el regionalismo continental a fin de poder superar los escollos del pasado y así fortalecer su capacidad económica – comercial, no sólo a nivel interno, sino también en el plano internacional. En este sentido, la Unión Africana aparece como un modelo de regionalismo abierto, pragmático y comprometido con el desarrollo económico y político de la región.

Por esta razón el incremento de los lazos comerciales y la disminución de la dependencia que los países africanos tienen del resto del mundo, son el principal desafío que debe enfrentar la

UA para así demostrar a la comunidad económica y financiera internacional que África sigue la senda del desarrollo, de la economía de mercado y del regionalismo cooperativista y abierto.

Muchos son los problemas que debió afrontar el continente en el pasado, principalmente en materia comercial. Los intercambios comerciales entre países fueron y continúan siendo débiles e irrelevantes, tanto en términos de volumen, como en términos monetarios. La integración de la estructura productiva y de la infraestructura, también es pobre e ineficiente. Finalmente, los conflictos políticos aún continúan imposibilitando el desarrollo de áreas de gran potencial económico.

Por ello, la labor de la UA en estos campos será vital para fortalecer la capacidad de los países de transformar su base productiva y comercial, fomentar las exportaciones y lograr la complementariedad económica, de modo que la creación de comercio al interior del proceso de integración supere al efecto desvío de comercio, y así poder derramar los beneficios de la integración hacia el interior de los países miembros.

1.8.1.3 Tipos de muestreo

En la presente investigación se trabaja con muestreo definido por los flujos comerciales entre los países que componen la UA. En este sentido, se toman las importaciones y exportaciones que los países africanos llevan a cabo entre ellos, y con el resto del mundo. Los valores que se toman son tanto en cantidades, como en unidades monetarias. Por lo tanto decimos que trabajamos en la presente tesis con un muestreo aleatorio simple.

1.8.2 *Métodos*

1.8.2.1 Diseño de la investigación

A la luz del método científico hipotético – deductivo, la presente investigación se enmarca dentro del diseño Teórico – Bibliográfico, debido a que los datos necesarios ya han sido recolectados previamente¹. Como mencionáramos anteriormente, los organismos internacionales regionales y extrarregionales han elaborado y desarrollado algunos estudios

¹ Véase página 9.

empíricos que sirven de base para la realización de esta investigación. Estos mismos organismos han elaborado y obtenido datos estadísticos de suma importancia, los cuales aportan elementos fundamentales a esta investigación.

1.8.2.2 Instrumentos de recolección y medición de datos

Con respecto a este tema, en la presente tesis se ha utilizado el método de cuestionarios sobre la base de preguntas abiertas a los funcionarios de la Dirección de África Subsahariana, de Europa Occidental y de Mercados Internacionales, esta última dependiente de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Cabe destacar que no se ha utilizado este método con respecto a las embajadas de los países africanos en Argentina. Asimismo se han efectuado consultas a académicos y economistas de diferentes universidades en la República Argentina, entre ellas, de la Universidad Nacional de Rosario y de la Universidad Nacional de La Plata.

Asimismo, se han realizado análisis de contenidos de material bibliográfico, así como también de las revistas, artículos y páginas Web. Luego de haber definido como universo a las relaciones comerciales entre los países que componen la Unión Africana, las unidades de análisis son los propios países integrantes de la UA. Las estadísticas recolectadas se utilizarán a título explicativo e ilustrativo de las diversas situaciones que se desarrollen, las que constituyen fuentes secundarias de la presente tesis.

Los resultados de los cuestionarios hechos a los funcionarios públicos y académicos no han sido codificados, debido a la amplitud y riqueza de las respuestas. Los resultados han sido volcados enteramente a la presente investigación.

1.8.2.3 Métodos de análisis estadísticos

Como mencionáramos en el punto 1.7, las variables utilizadas son cuantitativas del tipo continuas. Si bien las estadísticas utilizadas ya fueron elaboradas y procesadas, se utilizarán algunos elementos de estadística descriptiva, como la media aritmética y desvío estándar.

Asimismo, se presentarán gráficos descriptivos en forma de tortas porcentuales o barras, a fin de brindar mayor representatividad a la situación que se presente.

Después de haber explicado los aspectos metodológicos y las consideraciones sobre la elección del tema de la presente tesis, procederemos entonces a analizar la cuestión. En el capítulo 2 se presentarán los antecedentes regionales que sustentan el proceso de integración continental. En este sentido, analizaremos la conformación de la Organización para la Unidad Africana, la Comunidad Económica Africana y abordaremos el desarrollo de las Comunidades Económicas Regionales. En el capítulo 3 analizaremos la creación de la Unión Africana, sus objetivos, propósitos y estructura. Asimismo nos focalizaremos en la cuestión central de la tesis referida a la cuestión comercial. En este sentido, explicaremos el desarrollo del comercio exterior hacia el interior del continente, así como también los intercambios con otras regiones fuera de África, donde analizaremos los factores condicionantes de creación de efectos estáticos favorables a la integración continental. Finalmente, en el capítulo 4 discutiremos los principales resultados de la investigación y efectuaremos algunas propuestas que a nuestro entender constituyen herramientas de análisis y reflexión sobre esta cuestión que nos atañe.

2 LOS ANTECEDENTES REGIONALES DE LA UNIÓN AFRICANA

En este capítulo analizaremos el entramado de acuerdos de integración que existen en África, tanto a nivel regional, como continental. En este sentido abordaremos en una primera instancia los procesos a nivel continental, entre los que se encuentran la Organización para la Unidad Africana (OUA) y la Comunidad Económica Africana (CEA). A continuación nos centraremos en el análisis de los procesos de integración a nivel subregional o Comunidades Económicas Regionales (CER). El propósito de este capítulo es explicar las bases y los propulsores regionales sobre los que se proyecta la actual Unión Africana (UA).

La historia de la integración política y económica en África data del período precolonial. A lo largo de este período, existían reinos en los territorios de los actuales estados africanos. En gran medida los aspectos culturales de los pueblos de estos Reinos estaban relativamente integrados, lo que permitía un comercio limitado, sumado a la también limitada movilidad de los factores de la producción. No obstante, la colonización de los territorios africanos por parte de los grandes reinos y potencias europeas (en especial Gran Bretaña, Francia, Bélgica y Portugal, y en menor medida Italia y España) puede tomarse como el primer antecedente de integración política y económica en África. En este sentido, los Gobiernos coloniales en el oeste, centro, este y sur de África intentaron promover la integración de las colonias a través del libre comercio, monedas comunes y servicios. Por ejemplo, en las colonias británicas de África Occidental existía la libre movilidad de los factores de la producción entre los diferentes estados (Nigeria, Ghana, Gambia y Sierra Leona). Asimismo, en las colonias francesas del África Occidental, los estados geográficamente contiguos estaban administrados como una federación, contando con una moneda común.

De la misma manera, las colonias belgas de África Central introdujeron algunas medidas relacionadas con la integración económica, las cuales incluían la libre movilidad de los factores de la producción. En el este del continente, las colonias británicas adoptaron una misma moneda. Asimismo, se estableció una unión aduanera entre la Unión Sudafricana (actual Sudáfrica) y los protectorados británicos de Botswana, Swazilandia y Lesotho. Intentos similares han realizado las colonias británicas de Zambia, Zimbabwe y Malawi. Las colonias portuguesas de Mozambique, Angola, Guinea-Bissau y Cabo Verde estaban ligadas e integradas con la economía portuguesa. El norte de África no quedó ajeno a esta situación; las

colonias francesas de Túnez, Libia, Argelia y Marruecos intentaron alcanzar esquemas de integración similares a los de otras regiones africanas.

Sin embargo, los éxitos independentistas que alcanzaron muchos de los países africanos entre las décadas de 1950 y 1960 socavaron los logros de los Gobiernos coloniales en materia de integración económica, quizás en parte, debido a la reticencia de estos “nuevos” países a delegar soberanía en esquemas de integración heredados del colonialismo. Uno de los hechos que demarca el fracaso de la integración económica en África, después del período independentista, se da en gran medida en la falta de programas de desarrollo que los países colonizadores debieron aplicar a sus ex colonias, las cuales estaban económicamente integradas y regidas bajo las reglas de estas grandes potencias. Estudios empíricos han demostrado que los niveles de desarrollo alcanzados en algunos centros como Dakar, Abidjan, Brazzaville, en el caso de las colonias francesas; y Nairobi y Rhodesia en el caso de las colonias británicas, se debieron en gran medida a las administraciones coloniales.

Otro de los hechos que merece mención (referido al tema de la debilidad intrínseca en la integración africana) se vincula con la cuestión de la soberanía nacional. Como resalta Abu-Bakar, por un lado existe la firme voluntad de construir estados-nación para resolver las crisis de integración nacional (heredadas de la partición territorial efectuada por las grandes potencias), y por otra se expresa el deseo de realizar la unidad o la integración regional, dictadas por las exigencias del desarrollo económico, mediante la adopción de instituciones comunes. La necesidad de asegurar la estabilidad de los nuevos estados y la determinación de preservar su soberanía obtenida recientemente, prevalece sobre las aspiraciones de unidad². Y es justamente ésta una de las cuestiones por las que no se lograron avances en los procesos de integración económica venideros. El entusiasmo inicial por la integración quedó relegado por la necesidad de preservar la soberanía nacional. Si bien la Organización para la Unidad Africana (OUA) se centró precisamente en el tema de la preservación de la soberanía de los estados, no fue sino hasta después de casi veinte años de su creación, cuando esta cuestión comenzó a ablandarse, al plasmarse los primeros objetivos de integración económica contenidos en el Plan de Lagos de 1980.

² Abu-Bakar, Bonifaci. “La integración africana: lecciones para el siglo XXI”. En *África subsahariana ante el nuevo milenio*. Ed. Pirámide, Madrid, 2002.

Las primeras experiencias de integración regional se remontan a mediados de la década del '60, comenzando desde el mismo momento en que los países se independizaban de sus antiguas metrópolis. Los primeros intentos centraron sus objetivos en aspectos políticos y de cooperación, teniendo como meta concretar a la brevedad los procesos independentistas, y rechazando de plano la colonización. Los objetivos económicos quedaban relegados a un segundo plano. Al respecto podemos citar algunos procesos que han fracasado, por ejemplo el Mercado Común Africano, conformado en 1963 entre Argelia, la entonces República Árabe Unida (Egipto y Siria), Ghana, Guinea, Malí y Marruecos. Sus objetivos se fijaron fundamentalmente en acciones políticas, mientras que los objetivos económicos, demasiado ambiciosos, quedaron en algunos avances de poca significación. Otro caso similar es la conformación en 1962 de la Unión Aduanera Ecuatorial, conformada por Camerún, Chad, Congo, Gabón y la República Centroafricana. No obstante lo anterior, existe un proceso que merece su análisis, dado que el mismo constituye la base política de la actual Unión Africana (UA). Nos referimos a la Organización para la Unidad Africana.

2.1 La Organización para la Unidad Africana y la Comunidad Económica de África

El 25 de mayo de 1963 se establece la Organización para la Unidad Africana (OUA) en Addis Abeba, Etiopía. En sus comienzos la OUA se encaminó hacia la promoción de la unidad y solidaridad entre los países de África; coordinar e intensificar su cooperación y esfuerzos con el objeto de alcanzar un mejor modo de vida para sus pueblos; la defensa de su soberanía territorial, integridad e independencia; y erradicar todas las formas de colonialismo en África.

Al principio, la OUA estaba compuesta por 32 estados miembros. A medida que los países obtenían su independencia se iban incorporando a la organización, llegando a tener 53 estados. Todos los países de África son miembros de la OUA, excepto Marruecos³. La constitución de la OUA respondió no sólo a la liberalización política de los países, sino también se proyectó hacia la integración económica del continente, dándole un nuevo mandato y responsabilidades, pero sin dejar de lado su accionar principal en el campo político. El objetivo económico comenzó a tomar forma con el Plan de Lagos de 1980.

³ La salida de Marruecos de la organización se debió a que se reconociera como miembro a la región de Sahara Occidental, la cual es reclamada por el reino marroquí como parte de su territorio.

Para llevar a cabo sus propuestas, la carta constitutiva de la OUA establece que los países armonizarán sus políticas en general mediante:

- Cooperación política y diplomática.
- Cooperación económica, incluyendo los transportes y las telecomunicaciones.
- Cooperación en las áreas de educación, cultura y sanidad.
- Cooperación en defensa y seguridad.

En este sentido, la OUA ha tenido importantes logros, básicamente en la descolonización del continente, dando apoyo diplomático, financiero, militar y logístico a los movimientos de liberación. También el accionar de la OUA fue exitoso en la solución de conflictos limítrofes, y en la defensa e integridad de la soberanía de las naciones. Un ejemplo de esto último lo encontramos en el Congo, cuando Bélgica intentaba obtener el abastecimiento exclusivo de materias primas; o en Egipto, cuando Israel ocupó la península del Sinaí.

Para llevar adelante sus cometidos la OUA ha desarrollado una red de instituciones con funciones bien definidas y fuerte sesgo estatocéntrico, donde las decisiones pasaban fundamentalmente por el accionar de los gobiernos, sin tener en cuenta otros elementos como, el accionar de los mercados, tal cual ocurre en otros procesos de integración regional. Entre estas instituciones se encuentran:

- La Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno.
- El Consejo de Ministros.
- La Secretaría General
- La Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje.
- Las Comisiones Especializadas.

Brevemente pasaremos revista a las funciones de las instituciones.

La *Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno* es el órgano supremo de la organización. Sus acciones se centran en la discusión de asuntos de interés común de los pueblos de África, con vistas a coordinar y armonizar la política general de la organización. Asimismo, se encarga de

la revisión de la estructura, funciones y acciones de todos los organismos y agencias especializadas. Como lo indica su nombre, la Asamblea se compone de los Jefes de Estado (Presidentes) y de Gobierno (Primeros Ministros), y se reúne como mínimo una vez por año. Las resoluciones de la Asamblea se toman con una mayoría de dos tercios, no obstante éstas no son obligatorias para los estados miembros, sino que jurídicamente constituyen meras recomendaciones.

El *Consejo de Ministros* se compone de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros. El Consejo es responsable ante la Asamblea, siendo una de sus funciones principales la de preparar las asambleas. Además, se encarga de llevar adelante el mandato de la Asamblea en los temas que ésta le asigne, implementando las decisiones tomadas por la misma. También se encarga de coordinar la cooperación intra-africana de acuerdo con las instrucciones de la Asamblea.

Como sucede en todos los procesos de integración, existe una *Secretaría General* que se encarga de todo el apoyo administrativo y técnico de la organización. El Secretario General de la OUA es elegido por la Asamblea y es el encargado de dirigir las funciones de la Secretaría. A su vez la Secretaría cuenta con un Secretario General Adjunto, también designado por la Asamblea. El accionar del Secretario General, del Secretario General Adjunto y del personal de la Secretaría es independiente, representando solamente los intereses de la organización, tanto internamente, como en foros internacionales. Es el Secretario General quien se encarga de preparar el presupuesto anual de la organización.

Las labores de la *Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje* se fundamentan en el principio de que los Estados Miembros de la OUA se comprometen a solucionar sus disputas mediante medios pacíficos. Sin embargo, la creación de esta Comisión fue muy poco eficiente en la prevención de conflictos armados internos. El ejemplo más claro de esto fue el genocidio y guerra en Rwanda y Burundi, a mediados de la década del '90.

Con respecto a las *Comisiones Especializadas*, la Asamblea estableció tres comisiones especiales, encargadas de la cooperación en temas tales como el desarrollo económico y social; educación, cultura, ciencia y salud; y defensa. Las Comisiones se componen de los

Ministros representantes del área específica, o plenipotenciarios designados por los países a tal fin.

Pero más allá de estas cuestiones, la OUA se contradecía en sus cometidos. Por una parte, pretendía ser una organización de unidad, y por otra, mantenía y defendía la soberanía, independencia e integridad territorial de los estados, mermando de esta manera la capacidad de acción de sus instituciones.

Desde su constitución la OUA se ha focalizado en cuestiones políticas dejando de lado el avance en la integración económica, tal cual lo mencionáramos anteriormente. Sin embargo en 1980, en Lagos, Nigeria, una cumbre extraordinaria de la organización acordó la implementación del Plan de Lagos, que consistía principalmente en acelerar los pasos para lograr una verdadera integración económica y social del continente. Los compromisos de este Plan fueron pospuestos hasta 1991, cuando en la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno se firmó el Tratado de Abuja, que estableció la Comunidad Económica de África (CEA).

Los objetivos de la CEA, de acuerdo con el tratado constitutivo, son:

- Promoción del desarrollo económico, social y cultural, y la integración de las economías africanas, con el fin de incrementar la autosuficiencia y promoción del desarrollo sostenible en el continente. Con respecto a este punto, no se hace referencia alguna a la liberalización comercial como herramienta de desarrollo económico.
- Establecimiento, a escala continental, de una estructura de desarrollo, movilización y utilización de recursos humanos y materiales, con el objeto de alcanzar el desarrollo sostenible en África.
- Promoción de la cooperación en todos los campos del esfuerzo humano, con el fin de aumentar el estándar de vida de los pueblos de África, y mantener y mejorar la estabilidad económica, mediante relaciones pacíficas entre los Estados Miembros y así contribuir al progreso, desarrollo e integración económica del continente.

- Coordinación y armonización de las políticas existentes y futuras en materia económica con la meta de llegar al establecimiento gradual de la política económica de la Comunidad.

De acuerdo con el Tratado de Abuja, a fin de lograr los objetivos mencionados, la Comunidad asegurará:

- El fortalecimiento de las comunidades económicas regionales existentes, y el establecimiento de otras comunidades económicas en las regiones en las cuales todavía no se hayan creado.
- La conclusión de acuerdos tendientes a armonizar y coordinar las políticas entre las comunidades existentes y las que se creen en el futuro.
- La promoción y fortalecimiento de programas de inversión conjuntos en áreas como la producción y el comercio.
- La liberalización del comercio a través de la abolición de los derechos de aduana que gravan las importaciones y exportaciones, así como también de las barreras no arancelarias y otros obstáculos al comercio entre los Estados Miembros. Este debería ser el núcleo sobre el cual se desarrolle la integración comercial continental.
- La armonización de las políticas nacionales, con el objeto de promover las actividades de la Comunidad Económica de África, particularmente en áreas como la agricultura, la industria, el transporte y comunicaciones, la energía, los recursos naturales, el comercio, las finanzas, los recursos humanos, la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología.
- La adopción de una política comercial común frente a terceros estados.
- El establecimiento y mantenimiento de un arancel externo común.
- El posterior establecimiento de un mercado común.
- La remoción gradual de los obstáculos a la libre movilidad de personas, mercaderías, servicios y capitales, y el derecho a residencia y establecimiento, entre los Estados Miembros.
- El establecimiento del Fondo Comunitario Solidario para el Desarrollo.
- El tratamiento especial a los países miembros menos desarrollados, como son aquellos que no tienen salida al mar, los insulares, etcétera.

- El establecimiento de los órganos apropiados en temas agrícolas y comerciales, productos culturales, minerales, metales y mercaderías manufacturadas y semi-manufacturadas entre la Comunidad.
- El establecimiento y armonización de las políticas medioambientales.

Como mencionáramos, los medios para lograr los objetivos planteados son amplios y complejos. Teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de la gran mayoría de los países del continente, se podría pensar que estos cometidos son demasiado ambiciosos, y que gran parte de ellos no podrían ser cumplidos por los países, en especial aquellos con conflictos internos que harían imposible cualquier tipo de realización. Sin embargo, la Comunidad se planteó desde el mismo momento de su creación seis etapas, las cuales se deberán alcanzar gradualmente en un período de aproximadamente 34 años (1991 – 2025). A continuación, en la siguiente tabla describimos esas etapas, junto con los pasos a seguir en cada una de ellas por parte de los países miembros.

Tabla 1: Etapas para el desarrollo de la Comunidad Económica de África

Primera etapa (5 años)	En esta etapa, se procurará el fortalecimiento de las comunidades económicas regionales y, dentro de un período que no exceda los cinco años desde la fecha de entrada en vigencia del Tratado de Abuja, se procurará el establecimiento de comunidades económicas en las regiones que todavía no existan. De esta manera, se busca que todos los países miembros de la CEA, sean miembros de una comunidad económica regional.
Segunda etapa (8 años)	En primer lugar, a nivel de cada comunidad económica regional y dentro de un período que no exceda los 8 años, estabilizar las barreras arancelarias y no arancelarias, derechos de aduana e impuestos internos, existentes hasta la fecha de la firma del Tratado de Abuja. Al hablar de estabilización, no se hace referencia a la armonización, sino a un paso previo al cual podríamos describir como una nivelación o cierto grado de coherencia entre las mismas. Durante este período, se elaborarán estudios tendientes a determinar en qué tiempo se pueden remover gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias entre los miembros de cada comunidad. En un segundo paso, se procurará fortalecer la integración sectorial a nivel regional, esto es dentro de cada comunidad, y continental, en toda el área de actividad económica, pero particularmente en

	campos como la agricultura, el comercio, las finanzas, el transporte y las comunicaciones, la industria y la energía. Finalmente, se buscará la coordinación y armonización de las actividades entre las comunidades existentes y futuras. <i>En la actualidad el proceso de constitución de la CEA se encuentra en esta etapa.</i>
Tercera etapa (10 años)	A nivel de cada comunidad económica regional, y dentro de un período que no exceda los 10 años, se establecerá una zona de libre comercio mediante la remoción de los aranceles y barreras no arancelarias para el comercio intra-comunitario, y el establecimiento de una unión aduanera, mediante la adopción de un arancel externo común.
Cuarta etapa (2 años)	Dentro de un período que no exceda los 2 años, se coordinarán y armonizarán los sistemas arancelarios y no arancelarios entre las comunidades económicas regionales, en vista a establecer una unión aduanera a nivel continental, mediante el establecimiento de un arancel externo común.
Quinta etapa (4 años)	En un período que no exceda los 4 años, se establecerá un mercado común africano, a través de: <ul style="list-style-type: none"> ➤ La adopción de una política común en áreas como la agricultura, el transporte y las comunicaciones, la industria, energía y estudios científicos. ➤ La armonización de las políticas monetarias, financieras y fiscales ➤ La aplicación del principio de libre movilidad de personas, y el derecho a la libre residencia entre los países miembros.
Sexta etapa (5 años)	En un período que no exceda los 5 años, se buscará: <ul style="list-style-type: none"> ➤ La consolidación y fortalecimiento de la estructura del mercado común africano, a través de la inclusión del libre movimiento de personas, mercaderías, servicios y capitales, así como también el derecho a residencia. ➤ La integración de todos los sectores económicos, políticos, sociales y culturales, estableciendo para ello un único mercado interno y una Unión Económica y Monetaria Pan – Africana. ➤ La implementación de la Unión Económica y Monetaria mediante el establecimiento de un Banco Central Africano, y la creación de una moneda única africana. ➤ El establecimiento de un parlamento pan – africano y la elección de sus miembros mediante sufragio universal a nivel continental. ➤ El establecimiento de estructuras empresariales multinacionales en todos los sectores económicos. ➤ El establecimiento de órganos ejecutivos de la Comunidad.

La CEA ha identificado como propulsores regionales de la integración económica continental a las siguientes comunidades económicas regionales: La Unión del Magreb Árabe (UMA), la Comunidad Sudafricana de Desarrollo (SADC por sus siglas en inglés), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS por sus siglas en inglés), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS por sus siglas en inglés), y el Mercado Común del Este y el Sur de África (COMESA por sus siglas en inglés), las cuales analizaremos más adelante.

Además de las etapas descritas, la CEA modifica y amplía las funciones de las instituciones creadas por la OUA. Asimismo, crea nuevas instituciones como el Parlamento Pan – Africano, la Comisión Económica y Social y una Corte de Justicia para aquellas controversias que puedan originarse por la aplicación de normas del Tratado de Abuja.

En materia estrictamente comercial, y más allá de las cuestiones mencionadas en las seis etapas anteriores, el Tratado de Abuja estipula que los países miembros se comprometen a prohibir el dumping para el comercio recíproco intra-zona. En este sentido, estas estipulaciones son de alguna manera irrisorias, dado que el GATT no prohíbe la aplicación del dumping, sino que establece medidas para contrarrestarlo. Asimismo, se prevé para el comercio intra-zona, la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida (NMF). En este sentido, ningún país miembro podrá hacer concesiones a terceros países, si éstas son incompatibles con las otorgadas a sus socios. Como se indicara entre los objetivos de la Comunidad, la promoción del comercio se ha convertido en un tema de real importancia, para lograr el tan ansiado desarrollo sostenible. Para ello, los países se comprometen a promover el uso de materiales locales, materias primas y productos intermedios, así como también productos finales elaborados o producidos en alguno de los países de la Comunidad.

Esto se plantea sobre la base de disminuir la excesiva dependencia comercial que los países africanos tienen con potencias extra-continetales como la UE. Otro de los ejes de esta cuestión radica en la vulnerabilidad de los ingresos por exportaciones ligados con las variaciones en los precios internacionales de los commodities. Como se verá más adelante, este factor constituye unos de los problemas más serios que los países deben enfrentar al momento de mantener una oferta exportable sólida y diversificada.

Por otro lado, en materia de relaciones monetarias se evidencia la necesidad de estos países de utilizar sus propias monedas nacionales en las transacciones comerciales intra-zona, a fin de reducir la dependencia en el uso de monedas externas. Para ello el tratado estipula la creación de mecanismos apropiados para establecer un sistema de pagos multilaterales, similar al de la ALADI⁴. Sin duda, la libre movilidad de capitales es crucial para el funcionamiento de este sistema. No obstante, la integración comercial no requiere de una moneda común para lograr sus fines, por lo que esto no constituye una condición *sine qua non* para alcanzar el crecimiento de los flujos de comercio.

Otra de las áreas prioritarias en las que el Tratado de Abuja establece acciones a seguir es en el sector agrícola. La agricultura es el tema central de la cooperación y la integración en el continente. Es por ello que la Comunidad trabaja constantemente en esta área a fin de lograr el desarrollo del sector, del cual depende el alimento y empleo de las dos terceras partes de la población del continente. En este campo las acciones se centran en cuatro frentes: la agricultura propiamente dicha, la pesca, los recursos forestales y la ganadería. En estos aspectos se acordó:

- Asegurar la seguridad alimentaria.
- Aumentar la producción y productividad en la agricultura, ganadería, pesca y recursos forestales, y mejorar las condiciones de trabajo, así como también generar empleos en las zonas rurales.
- Mejorar la producción agrícola a través del procesamiento local de animales y vegetales.
- Proteger los precios de exportación de los commodities en los mercados internacionales, estableciendo para ello un intercambio de commodities africano, es decir incrementando el comercio intra-zona de estos bienes.

Finalmente, en el campo industrial, además de promover la armonización de las respectivas políticas, los países priorizarán modernizar las industrias de base, a través de la realización de proyectos de desarrollo industrial conjuntos, tanto a nivel de las comunidades regionales,

⁴ En la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) funciona un sistema de compensación de saldos entre los bancos centrales de los países miembros, cuya función principal es la de fomentar las transacciones comerciales entre los socios.

como a nivel de la CEA. Con el objeto de crear bases sólidas para la industrialización y promover el desarrollo colectivo, los países acordaron mejorar y modernizar industrias como Alimenticias y agrícolas, Constructoras, Metalúrgicas, Mecánicas, Eléctrica y electrónica, Química y Petroquímica, Forestal, Energética y Textil.

La puesta en marcha de Plan de Lagos y la firma del Tratado de Abuja obedecen a una serie de factores de orden endógeno y exógeno. Entre los primeros se encuentran aquellos referidos a la ampliación de los mercados como estrategia de incrementar la producción de bienes y servicios, con el consecuente aumento del ingreso. En este sentido el tamaño chico de los mercados de los países africanos, cautivos a una gama pequeña de productos, junto con el fracaso de políticas de desarrollo implementadas, en especial sustentadas en la sustitución de importaciones, hicieron que los países miraran hacia políticas de apertura económica y ampliación de los mercados.

Entre los factores exógenos podemos citar el deterioro de los términos de intercambio fundamentado en la vulnerabilidad de los ingresos por exportaciones de los países, tendiendo en cuenta la variación constante en los precios internacionales de los commodities. Otro factor a tener a cuenta, heredado de los primeros años de acción de la OUA, tiene que ver con el poder de negociación en la esfera mundial, en especial en aquellas áreas en las que los países africanos tienen intereses comunes, es decir buscar soluciones concertadas a temas comunes. Finalmente, la tendencia mundial hacia la regionalización que se dio en la economía internacional en la década del '90 completan el panorama y explican algunas de las causas por las que se establecieron estos dos elementos básicos de la CEA.

2.2 Las Comunidades Económicas Regionales

En este acápite nos proponemos analizar el desarrollo y estado actual en que se encuentran las Comunidades Económicas Regionales (CER), las cuales son el sustento mismo de la UA. En este sentido, primeramente nos centraremos en los procesos de integración económica propiamente dichos, y luego analizaremos las iniciativas regionales de cooperación. Hacemos esta distinción dado que nuestro propósito es estudiar el intercambio comercial dentro del continente africano, y no la totalidad de programas económicos que se desarrollan hacia el

interior de cada CER. A los fines del presente trabajo reconocemos como procesos de integración regional a las siguientes CER:

- La Unión del Magreb Árabe.
- La Comunidad Sudafricana de Desarrollo y la Unión Aduanera Sudafricana⁵.
- La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y la Unión Económica y Monetaria de los Estados de África Occidental⁶.
- La Comunidad Económica de los Estados de África Central.
- El Mercado Común del Este y el Sur de África.

Entre las CER vinculadas con temas de cooperación, encontramos las siguientes⁷:

- La Autoridad de Desarrollo Intergubernamental (IGAD).
- La Comunidad de los Estados del Sahel-Sahara (CEN-SAD).
- La Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos (CEPGL).
- La Comunidad del Este de África. (EAC).
- La Comisión del Océano Índico (IOC).
- La Unión del Río Mano (MRU).

2.2.1 *La Unión del Magreb Árabe (UMA)*

El tratado constitutivo de la UMA se firmó en 1988 donde los Jefes de Estado y de Gobierno de Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia firmaron el acta constitutiva del acuerdo, a fin de unir económica y comercialmente a los pueblos árabes de África del Norte. En la conferencia de Marrakech, los documentos fundacionales hacían referencia a la unión y el

⁵ El análisis de estas comunidades se hará en conjunto dado que los miembros del segundo grupo son a su vez miembros del primero.

⁶ *Ibid.*

⁷ Si bien algunas de estas comunidades incorporan además temas comerciales como la Comunidad del Este de África, las mismas no serán analizadas en el presente trabajo, dado que no forman parte de las Comunidades Económicas Regionales que sustentan la integración económica continental identificadas por la CEA.

bienestar de la población, a reforzar las relaciones entre los Estados Miembros y a avanzar progresivamente hacia un verdadero proceso de integración total.

Entre las principales causas de la firma de este acuerdo, se encuentra la comercial. Hasta ese entonces (y también en la actualidad) el intercambio comercial entre los países de la región era escaso y débil, y se limitaba a productos básicos. No obstante, se pensó en que una unión comercial permitiría aprovechar las producciones complementarias de estos estados, potenciando su mercado interno y favoreciendo el desarrollo económico de la región. Se entiende que existen líneas de producción muy diferentes entre dichos países y que dentro de un mercado integrado podrían complementarse para satisfacer las necesidades del conjunto.

Las economías de los países de la UMA presentan características diferentes a las de los países del África Subsahariana. En esta región el petróleo es un elemento diferenciador muy importante, generador primordial de ingresos por exportaciones. Claro que de los países integrantes de la UMA sólo Libia y Argelia son países productores y exportadores de este commodity. El resto de los países centra su actividad en la agricultura, la cual es de muy baja productividad. A continuación presentamos algunos datos macroeconómicos de la UMA, que nos permitirán aproximarnos a la realidad económica de la región.

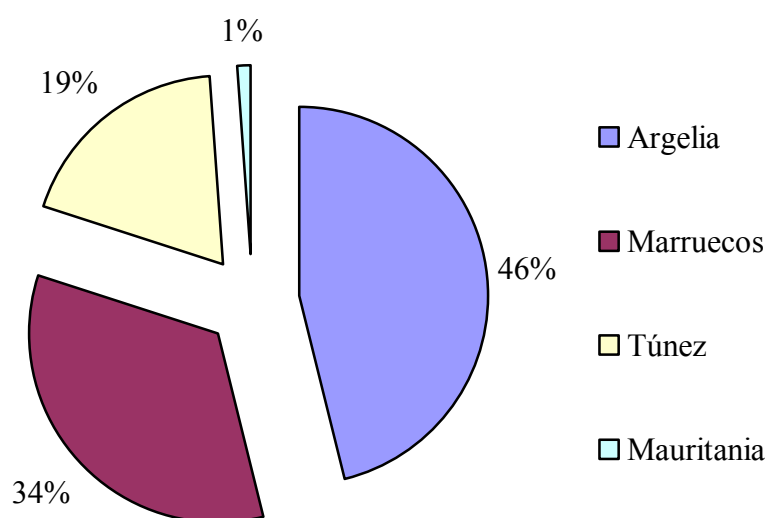
Tabla 2. Evolución de las principales variables macroeconómicas en la UMA

	1980	1990	1995	2000	2003
PBI en millones de US\$ a precios constantes de 1995	106.378	165.142	1754.245	216.741	234.629
Exportaciones en millones de US\$	41.259	31.134	37.625	56.574	55.783
Importaciones en millones de US\$	31.015	37.896	45.426	51.708	56.342
IED en millones de US\$	n.d.	n.d.	1.350	2.886	4.365
Deuda externa en millones de US\$	53.980	91.634	104.744	85.809	84.776

Déficit público como % del PBI	n.d.	-4,4	-2,1	0,2	-1,0
Inflación anual⁸	21,5	88,7	100,0	120,4	126,3
Consumo per capita en US\$	842	1.040	1.132	1.269	1.258

Fuente: *African Development Indicators 2004, the World Bank. Se excluye Libia.*

Gráfico 1: Participación de los países en la conformación del PBI de la UMA (1995 – 2000)



Fuente: OCDE. Se excluye a Libia.

La balanza por cuenta corriente de la UMA es ligeramente superavitaria, aunque este resultado es engañoso. Ello se debe al enorme superávit de Libia (petróleo), puesto que en el resto de los países es deficitario. Los países del Magreb cuentan con problemas de inflación serios, alimentados por cuestiones monetarias vinculadas con la deuda externa que es preocupante, especialmente en los casos de Argelia y Marruecos.

Retomando el tema de la integración económica, el tratado constitutivo de la UMA hace hincapié en:

⁸ Para el cálculo del índice se tomó al año 1995 como año base, es decir 1995=100,0%. African Development Indicators, 2004.

- La adopción de una estrategia magrebí común de desarrollo; en julio de 1990 se definieron las bases de la solidaridad económica entre los países magrebíes y se acordó la elaboración de políticas comunes tendientes a constituir una Zona de Libre Comercio para todos los productos originarios en los países magrebíes, así como también para otros sectores, particularmente los servicios. A la fecha esto no se ha logrado.
- Una vez cumplido este objetivo, se avanzaría en la constitución de una Unión Aduanera y un Mercado Común, la cual lograría la armonización de los aranceles y la instauración de un arancel externo común.
- Finalmente, se alcanzaría una Unión Económica Global como etapa final del proceso de integración.

Asimismo, la Conferencia de Marrakech también trató sobre los siguientes temas:

- La adopción de una Convención relacionada con el intercambio de productos agrícolas, la cual entró en vigencia el 14 de Julio de 1993. Esta Convención fijó como objetivos: promover la potencialidades agrícolas y favorecer el intercambio de productos agrícolas, basados en los niveles de producción de los países de la UMA, teniendo como objetivo final satisfacer las necesidades alimenticias de la población de los Estados Miembros y el autoabastecimiento. Esta cuestión es muy importante si se tiene en cuenta que la región es muy dependiente de las importaciones de alimentos, en especial de la UE.
- La adopción de una convención magrebí sobre derechos aduaneros y trabas comerciales, la cual versaría sobre recomendaciones en materia de la aplicación de reglas uniformes de libre comercio para el intercambio de productos de origen magrebí entre los Estados Miembros.
- En relación con las instituciones, en marzo de 1991 se sentaron las bases para la constitución de un Banco Magrebí de Inversiones y Comercio Exterior, el cual tendría la función de asignar recursos monetarios para financiar proyectos de desarrollo regional, y de inversión a gran escala en la UMA, y operaciones de comercio internacional.

Es dable en este punto avanzar sobre el intercambio comercial intra-zona en la UMA. Los intercambios comerciales dentro de la unión alcanzan solamente a poco más del 3% del total⁹. Esto se debe a situaciones particulares. Por un lado, las economías productoras de petróleo (Libia y Argelia) con superávit comerciales, y por otro, el resto de los países dedicados a actividades agrícolas. Si bien las exportaciones de estas economías son más diversificadas que la de los países petroleros, su destino es primordialmente la UE. Como señalan Lorca y Escribano, “esta situación impide el desarrollo de flujos comerciales sólidos entre los miembros de la UMA, pues aunque sería posible coordinar las compras de alimentos de los países petroleros con las adquisiciones de petróleo de los países agrícolas, existen diferencias en las magnitudes comerciales”¹⁰. En este sentido, lograr desvío de comercio hacia dentro de la UMA se dificulta por varias razones. Si nos referimos al tema alimenticio, la UMA en su conjunto no es autosuficiente. Lo mismo podríamos decir en otros sectores, como el textil.

Por lo tanto, la escasa diversificación de la producción, dada particularmente por el petróleo, la agricultura y algunas manufacturas del tipo textil/artesanal, hace muy difícil que las relaciones comerciales hacia el interior de la UMA se incrementen y consoliden. Esta realidad hace que la UMA sea una región altamente dependiente del comercio exterior extra-zona. Podemos ilustrar esta situación con la siguiente tabla.

Tabla 3: Comercio interior entre los países de la UMA como porcentaje del comercio exterior total. Año 2003

	Argelia	Libia	Marruecos	Mauritania	Túnez
Exportaciones a la UMA	1,8	2,2	5,0	---	7,0
Importaciones de la UMA	1,4	5,4	1,1	4,4	4,5

Fuente: OMC

⁹ Conviene puntualizar que existe además un comercio que se ha dado en llamar "informal". El término informal se utiliza generalmente para designar a todo comercio que, por una razón u otra, no es controlado legalmente. Ese mercado se ha cifrado en aproximadamente un 1,5% de las relaciones totales. Así pues, el comercio ínter magrebí no llega al 5% de las relaciones totales. Fuente Statistisches Bundesamt Eurostat.

¹⁰ Lorca A. y Escribano G. *Las economías del Magreb: opciones para el siglo XXI* pág. 107. Editorial Pirámide. Madrid, 1998.

Como dijéramos, el volumen de comercio es muy débil, la magnitud económica de la zona es pequeña; sumado a ello existen el tema de las barreras arancelarias entre ellos que son considerables y los costos de transporte interior que son altos, debido a la deficiente red de infraestructuras. Sin embargo, los países de la UMA cuentan con un factor que puede jugar un papel positivo en la integración de la región: la existencia de un conjunto de producciones complementarias. Existen también sectores de competencia, pero parece imponerse la opinión de que son las complementariedades las que más van a contribuir al desarrollo del mercado magrebí tras la integración.

Los sectores de competencia serán precisamente los que más dificultades plantearán en su gestión y armonización a los estados de la UMA, a diferencia de los sectores complementarios, que, en principio, se desarrollarán de forma más armoniosa. La contribución de las complementariedades, al parecer, no sólo será positiva, sino que tendrá una significación fundamental en especial en sectores como fosfatos, hidrocarburos, hierro y algunos productos agrícolas como los aceites y harinas. Si bien existen barreras que impiden el desarrollo pleno del proceso de integración, los protocolos adoptados en sectores específicos podrían influir positivamente en la cuestión de las complementariedades, en especial en materia agrícola. Y es ahí donde los países de la UMA deben focalizar sus esfuerzos, más allá de la remoción de las barreras al comercio como los aranceles y las barreras no arancelarias.

De los acuerdos con la UE se pueden obtener posibilidades de negocios muy importantes para la región, como los *joint ventures*, que tanto éxito han tenido en otras regiones como el Sudeste Asiático. Si bien los de esta última región son más competitivos que los que tendría la UMA, esta región cuenta con una ventaja comparativa importante: los acuerdos existentes entre la UE y los países de la costa del Mar Mediterráneo¹¹. Estos emprendimientos pueden potenciar los *joint ventures* entre los países y fomentar así las complementariedades de sus economías, haciendo posible que se genere más comercio entre los países de la UMA.

¹¹ Con las consecuentes líneas de ayuda financiera y comercial que ello acarrea.

2.2.2 *La Comunidad Sudafricana de Desarrollo (SADC) y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU)*

La Comunidad Sudafricana de Desarrollo comprende una serie de países del centro y sur del continente de diferentes bases económicas. Sus miembros son la República Democrática del Congo (ex Zaire), Tanzania, Angola, Zambia, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Botswana, Sudáfrica, Lesotho, Swazilandia y Zimbabwe. A excepción de Sudáfrica, la economía del resto de los países de SADC concentra su mayor actividad en la agricultura y la minería. Entre algunos de los países que conforman SADC encontramos un proceso sub-regional, que data de 1970, denominado Unión Aduanera de África del Sur (SACU) conformada por Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia.

El concepto de cooperación en la región se discutió por primera vez en la reunión de estados fronterizos en mayo de 1979 en Gaborone, Botswana. La reunión condujo a una conferencia internacional en Arusha, Tanzania dos meses después. Esta conferencia derivó en la Cumbre de Lusaka, Zambia, en 1980, donde se adoptó una declaración llamada “El Sur de África: hacia la liberalización económica”, constituyéndose la Southern Africa Development Community Conference (SADCC).

La declaración comprometió a los países signatarios a desarrollar políticas tendientes a la liberalización de la economía, reduciendo la dependencia en África del Sur; a la integración y el desarrollo equitativo de las economías de la región. En 1992 SADCC se transformó en la Comunidad Sudafricana de Desarrollo, con la firma del tratado de Windhoek del 17 de agosto, con el fin de crear un mercado común en la región. En 1992 el tratado constitutivo de SADC estableció los siguientes objetivos a cumplir:

- Alcanzar el desarrollo y crecimiento de las economías, aliviar la pobreza, mejorar los estándares y calidad de vida de los pueblos de la región, y apoyar a los que posean escasas ventajas sociales, mediante la integración regional.
- Para ello los países profundizarán la cooperación e integración, basados en la equidad y beneficios mutuos, aumentando los flujos de comercio e inversión, la libre movilidad de los factores de la producción, bienes y servicios entre los Estados Miembros.

A fin de obtener una visión general del estado de las economías de la región, la siguiente tabla nos proporciona la evolución de las principales variables macroeconómicas de SADC.

Tabla 4. Evolución de las principales variables macroeconómicas en SADC

	1980	1990	1995	2000	2003
PBI en millones de US\$ a precios constantes de 1995¹²	157.654	184.297	196.281	225.960	239.717
Ingreso per capita en US\$	10.070	19.790	20.470	18.950	18.030
Exportaciones en millones de US\$¹³	33.685	37.431	46.074	50.881	52.508
Importaciones en millones de US\$¹⁴	26.478	32.017	43.370	43.683	45.043
IED en millones de US\$¹⁵	-588	-91	-339	2.636	3.681
Deuda externa en millones de US\$¹⁶	15.836	48.867	82.576	75.892	71.963

Fuente: African Development Indicators 2004, the World Bank.

La política económica implementada por la mayoría de los países de SADC está dirigida a contener la inflación, equilibrar las finanzas públicas, restaurar el valor de las monedas nacionales, facilitar la inversión privada y promocionar la participación del sector privado en la economía. Cabe destacar que estos desequilibrios macroeconómicos se dan en parte por los conflictos políticos internos, incluso algunos de ellos armados, como sucede en otras regiones del continente.

¹² Es dable aclarar que cerca del 80% de este valor corresponde solamente a la República de Sudáfrica.

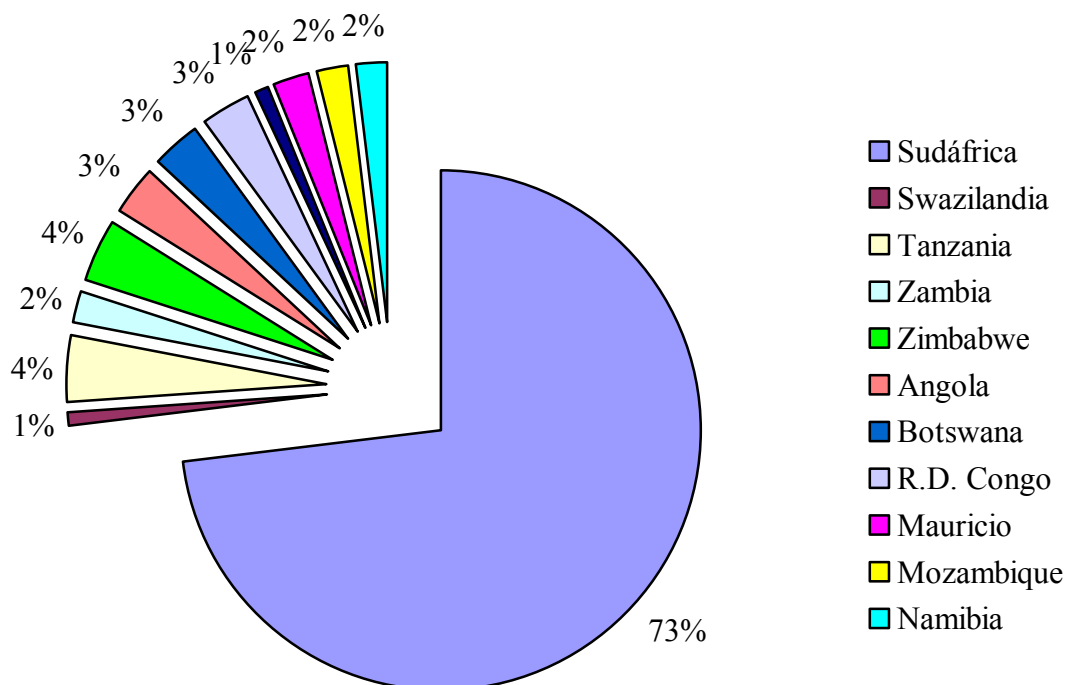
¹³ Cerca del 76% de este valor corresponde a exportaciones realizadas por Sudáfrica.

¹⁴ Cerca del 60% de este valor corresponde a importaciones efectuadas por Sudáfrica.

¹⁵ Los valores negativos se explican fundamentalmente por el régimen secesionista del Apartheid en Sudáfrica.

¹⁶ Se excluye a Namibia. Asimismo no se encontraron disponibles de Sudáfrica en los años 1980 y 1990.

Gráfico 2: Participación de los países en la conformación del PBI de SADC (1995 – 2000)



Fuente: OCDE.

El intercambio comercial, aunque débil, se busca reforzarlo con el proceso de la creación de la zona de libre comercio¹⁷. No obstante, todavía restan temas pendientes de negociación como las reglas de origen, el acceso a los mercados y las barreras no arancelarias, temas estos esenciales para alcanzar el libre comercio. El comercio constituye la piedra angular de la Comunidad. En este sentido, cabe destacar que el mayor flujo comercial se desarrolla entre los miembros de SACU. Los países miembros de SACU contabilizaron el 41% de las exportaciones mundiales de SADC, y el 48% de las importaciones en el año 2002. Sudáfrica aporta el 94% de las exportaciones de SACU, y absorbe el 98% de las importaciones. A diferencia de las otras regiones del continente, SADC es la CER que mantiene la mayor contabilización de comercio intra-zona. Sin embargo, y con el establecimiento de la zona de

¹⁷ En septiembre de 2000 se implementó uno de los elementos más importantes en materia de desarrollo de la Comunidad; nos referimos al Protocolo sobre Comercio. Mediante la implementación de este Protocolo, la Comunidad persigue la creación de una zona de libre comercio, en la que se prevé la liberalización total del comercio para el año 2008, mientras que para los productos sensibles, ésta será en 2012.

libre comercio, se busca apuntalar estos intercambios, especialmente si se tiene en cuenta que Sudáfrica es la economía que más comercio genera, absorbiendo la mayor parte de las exportaciones de sus socios.

En la región de SADC existen dos sectores que revisten singular importancia: la minería y los alimentos. La minería continúa siendo la actividad económica principal de muchos de los países de SADC, aportando hasta el 60% de los ingresos por exportación, 10% del PBI y el 5% de la mano de obra¹⁸. Algunos países han intentado realizar reformas en sus políticas mineras a fin de promover la participación del sector privado en la actividad, atraer nuevas inversiones, tecnología y estimular la exploración. El desarrollo minero en la región se centraliza en la extracción de oro, diamantes y metales básicos. La afluencia de capitales aumentó considerablemente tanto en forma de Inversión Extranjera Directa (IED), así como también en emprendimientos privados y privatizaciones de empresas públicas. Con respecto al tema alimenticio, esta región tampoco es autosuficiente en esta materia. Sumado a ello, los constantes desastres naturales que azotan a la región ensombrecen el panorama, obligando a los países a aumentar la dependencia de las importaciones de alimentos de otras regiones.

Como sucede en la UMA, la complementariedad de las economías toma relevancia con la diferencia que aquí existe una economía dominante (Sudáfrica), y competitiva que puede actuar como motor de crecimiento de toda la región. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

¹⁸ Fuente: Southern Africa Development Community Annual Report 2001/2002. SADC Secretariat.

Tabla 5: Comercio interior de los países de SADC como porcentaje del comercio exterior total. Año 2003

	Exportaciones a SADC	Importaciones de SADC
Angola	2,10	7,75
Botswana*	11,80	84,96
Lesotho*	53,00	90,00
Malawi	13,90	43,80
Mauricio	1,10	14,90
Mozambique	41,10	45,00
Namibia*	n.d.	89,00
Rep. Democrática del Congo	n.d.	n.d.
Sudáfrica*	7,50	3,00
Swazilandia*	n.d.	n.d.
Tanzania	0,10	8,30
Zambia	0,23	47,00
Zimbabwe	n.d.	n.d.

Fuente: OMC. () Países miembros de SACU donde el comercio intra-zona es considerablemente elevado. Al ser Sudáfrica la economía más diversificada, el porcentaje de su comercio hacia el interior de la región es más bajo que los otros, debido justamente a la amplitud de mercados de destino de sus exportaciones.*

Como puede observarse de la tabla precedente, la fortaleza en los lazos comerciales de SADC a nivel intra-zona, radica fundamentalmente en el comercio hacia el interior de SACU, donde Sudáfrica es la economía líder y principal proveedor y cliente de los demás países. La concentración de las exportaciones en pocos productos de algunos países, como Tanzania y Zambia, hace que sus ventas al exterior dependan de uno o unos pocos mercados, como por ejemplo el caso de Zambia, donde sus exportaciones se centran en cobre al mercado japonés. Por otro lado, los países de SADC que no forman parte de SACU tienen un intercambio comercial más débil entre ellos. Los países miembros de SACU han hecho grandes esfuerzos por diversificar sus exportaciones, así como sus patrones comerciales. Del lado de las importaciones, los productos intermedios totalizaron más de la mitad de las importaciones de SACU en 2003, seguidos de los productos de consumo (31%) y los bienes de capital (13%).

Los siguientes cuadros muestran la composición de las importaciones y exportaciones de los países de SACU al resto de los países de SADC, en donde nuevamente se desataca la actuación de Sudáfrica en especial en lo relativo a las exportaciones de bienes de capital e intermedios (tabla 6 A)

Tabla 6 A: Composición de las exportaciones de SACU al resto de los países de SADC (%)

Clasificación	1990	1994	2000
Productos de consumo	28,2	28,2	28,6
Productos intermedios	49,3	49,3	45,0
Bienes de capital	22,5	22,5	26,4

Tabla 6 B: Composición de las importaciones de SACU del resto de los países de SADC (%)

Clasificación	1990	1994	2000
Productos de consumo	28,2	27,0	31,2
Productos intermedios	66,0	67,8	56,1
Bienes de capital	5,8	5,2	12,7

Fuente: Southern African Economic Summit 2000.

Pero más allá del incremento del comercio, aún persisten algunos temas, en los cuales se concentran las negociaciones de los países miembros. Entre ellos se destacan:

- La resolución de los conflictos pendientes en Angola y la República Democrática del Congo (RDC).
- La estabilidad macroeconómica a largo plazo.
- La adopción de políticas efectivas para mejorar la infraestructura en transportes y telecomunicaciones, en especial en el tema de costos.
- El fortalecimiento de las instituciones que proveen servicios de apoyo al sector industrial y comercial, así como también la promoción de la participación del sector privado en la economía.

- La promoción de incentivos para la producción local, de manera de mejorar la eficiencia y la competitividad.
- El fortalecimiento del sistema financiero en los países de la Comunidad.
- Específicamente en materia comercial, la negociación para la liberalización de las tarifas, reglas de origen específicas, acceso a los mercados recíprocos y compatibilización entre las normas de SACU y SADC, mediante el establecimiento de mecanismos de seguimiento a nivel regional.
- La negociación de un acuerdo en textiles y azúcar, tendiente a mejorar los términos de intercambio y la competitividad de estos productos, no sólo en comercio intra-zona, sino también en el marco de la OMC.

2.2.3 La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) y la Unión Económica y Monetaria de los Estados de África Occidental (WAEMU)

Quince países de África Occidental firmaron el Acuerdo de Lagos, que dio origen a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), el 28 de mayo de 1975. La Comunidad está constituida por Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

Entre sus principales metas, ECOWAS se plantea la promoción de la cooperación y la integración económica, social y cultural, con el objetivo de alcanzar una unión económica y monetaria, a través de la integración total de las economías nacionales de los Estados Miembros. De acuerdo con el tratado de Lagos, es fundamental para ECOWAS mejorar el nivel de vida de sus pueblos, mantener la estabilidad económica, profundizar las relaciones entre los Estados Miembros y contribuir al progreso y desarrollo del continente africano. Las políticas y programas que adopta ECOWAS están altamente influidas por la situación económica interna de cada país y las reglamentaciones del Tratado Constitutivo de la CEA.

Entre los programas de desarrollo que incluye el proceso de integración se encuentran aquellos dirigidos a países como Níger o Malí, que son mediterráneos, y poseen un desarrollo económico y social mucho más precario que algunos de sus socios, como Senegal o Nigeria.

A continuación adjuntamos algunas de las variables macroeconómicas más destacadas de la región:

Tabla 7: Evolución de las principales variables macroeconómicas en ECOWAS

	1980	1990	1995	2000	2003
PBI en millones de US\$ a precios constantes de 1995¹⁹	44.634	62.410	65.918	78.278	81.650
Exportaciones en millones de US\$²⁰	33.567	16.643	20.431	30.512	25.896
Importaciones en millones de US\$	22.953	16.135	16.856	21.066	24.156
IED en millones de US\$	-455	696	1.135	1.990	2.405
Deuda externa como % del PBI	n.d.	98,0	96,8	89,1	87,1
Inflación anual	n.d.	13,30	12,60	4,2	8,0
Consumo per capita en US\$	6.008	5.418	5.452	4.977	5.374

Fuente: African Development indicators, 2004.

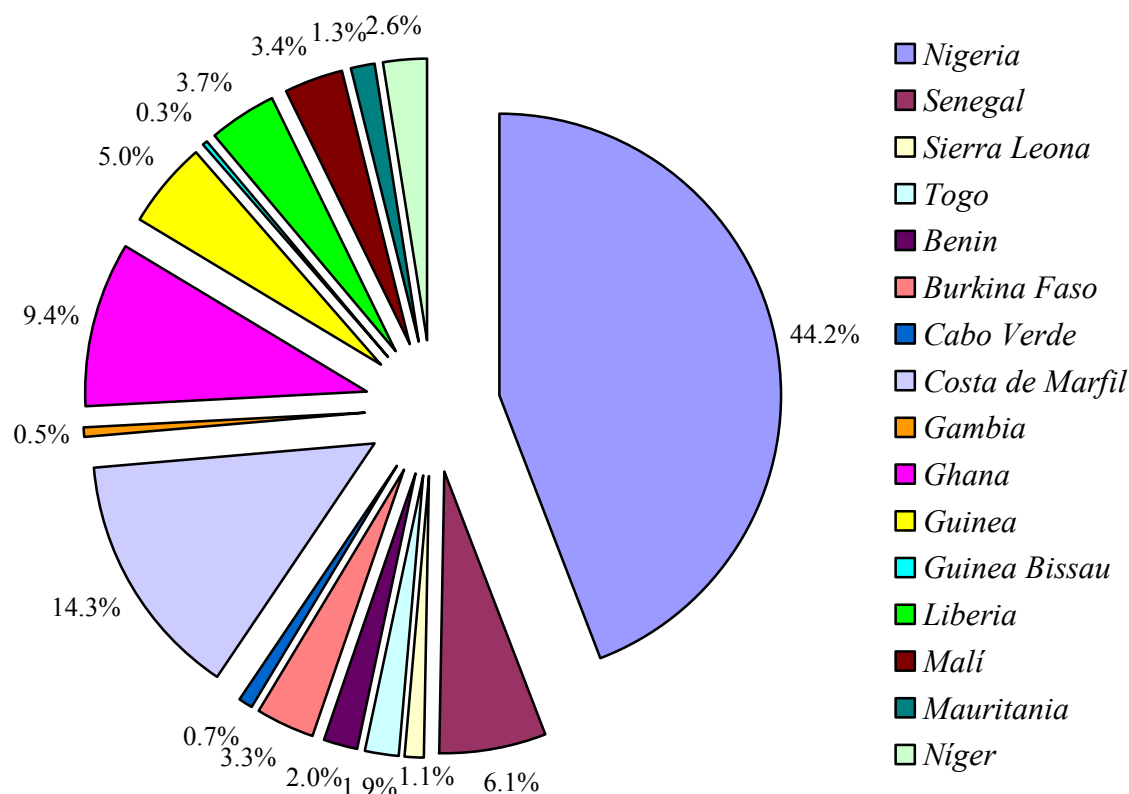
Tal como sucede con SADC, en la región de ECOWAS también existe una economía líder. En este sentido Nigeria, y en menor medida Costa de Marfil, aparecen como las economías dominantes en la región. En efecto, las oscilaciones en las variables macroeconómicas de la región se deben mayormente a cambios en las variables macroeconómicas en Nigeria. Razón de ello, el consumo per capita más alto lo encontramos en este país, seguido por Costa de Marfil y Ghana. Los conflictos políticos, como en el caso de la guerra sucia por los diamantes en Sierra Leona o el conflicto interno en Liberia, también influyen negativamente en la evolución de las principales variables. En este sentido, los conflictos regionales en los años '80 reflejan el valor negativo de la Inversión Extranjera Directa en ese período. A diferencia

¹⁹ Aproximadamente el 45% pertenece a Nigeria. Se excluye a Liberia.

²⁰ Aproximadamente el 60% pertenece a Nigeria.

de otras regiones de África, la tasa de inflación se ha mantenido en niveles aceptables, por lo que no se generaron cambios bruscos o períodos de hiperinflación.

Gráfico 3: Participación de los países en la conformación del PBI de ECOWAS (1995 – 2000)



Fuente: OCDE.

Por otro lado, como mencionáramos previamente, entre los objetivos de ECOWAS cabe destacar la realización de una Unión Económica y Monetaria entre los Estados Miembros, promoviendo para ello la integración de las economías nacionales. Es así, que en 1993 se modifica el tratado constitutivo, estableciendo que la cooperación política y económica es esencial para el desarrollo de los pueblos de la región. En este sentido, se pactó la realización de un mercado común y una moneda única como objetivos económicos, mientras que en la esfera política se acordó el establecimiento de un Parlamento de África Occidental, un Consejo Económico y Social, y una Corte de Justicia. También en el campo político, la

revisión del Tratado le asigna a la Comunidad la potestad de resolver conflictos de carácter regional, como el que se suscitó en Sierra Leona, Liberia o Costa de Marfil.

Sin embargo, la falta de éxito obtenido por ECOWAS en algunos de sus objetivos es atribuido a la existencia de numerosas organizaciones intergubernamentales en la región, en particular su “rival”, la francófona Unión Económica y Monetaria de África Occidental (WAEMU), y el escaso compromiso de los gobiernos, demostrado en su reticencia a implementar las políticas a nivel nacional, las fallas en la provisión de recursos financieros, y la inexistencia de lazos nacionales con la Secretaría Ejecutiva. Los dos problemas principales son los escasos recursos para financiar los programas de integración regional, y el bajo nivel de implementación de las decisiones y políticas de ECOWAS; esto se debe en parte a que los gobiernos están más preocupados por el desarrollo de sus propias economías que por el desarrollo de la Comunidad en su totalidad, como hemos explicado en las primeras páginas de este capítulo.

En relación con el comercio intra-zona, durante los veinte años de existencia de ECOWAS, se adoptaron una serie de esquemas y programas para crear un mercado regional unificado. Éstos incluían políticas y medios para alcanzar una liberalización comercial, cooperación en materia monetaria, libre movilidad de personas, desarrollo de redes de transporte y comunicaciones a nivel regional, fortalecimiento de las bases productivas y promoción de la estabilidad económica regional a través de la armonización de las políticas macroeconómicas de los países miembros. Dado los objetivos originales de establecer un mercado regional, los gobiernos buscaron incrementar los flujos de comercio intra-zona. En este sentido, el programa de apoyo al comercio se centró en los siguientes puntos:

- Un esquema migratorio de libre movilidad de personas: las necesidades de los ciudadanos de la Comunidad han sido facilitadas por la adopción de un certificado de viajes de ECOWAS, armonización de los sistemas de permisos de residencia y código de conducta.
- Un esquema de liberalización comercial de libre movilidad de mercaderías y servicios: el principal objetivo es crear una zona de libre comercio mediante la eliminación de los derechos de aduana y las barreras no arancelarias entre los Estados Miembros, para luego establecer una Unión Aduanera. El esquema abarca la total eliminación de las tarifas en ciertos productos por parte de los

cuatro países más desarrollados de la región (Nigeria, Ghana, Costa de Marfil y Senegal).

- Un programa de cooperación monetaria, dado por un esquema de convertibilidad de las monedas regionales: este objetivo es a largo plazo y se comenzó a implementar en 1987, buscándose el establecimiento de una zona monetaria única.

En diciembre de 1999, una Cumbre regional encaminó la aceleración del proceso de integración, liberalizando el comercio y buscando establecer un arancel externo común. Asimismo, se buscó la armonización de las políticas económicas y financieras de los Estados Miembros. Dado que uno de los fines o pasos a seguir de la CEA era el fortalecimiento de las comunidades regionales, los gobiernos de ECOWAS comenzaron a implementar los tres puntos descritos con anterioridad, a fin de incrementar los flujos comerciales (crear más comercio) entre los países miembros. En este sentido, se han logrado algunos éxitos en la liberalización y facilitación del comercio, así como también en la coordinación y armonización de las políticas sectoriales. A continuación se adjuntan algunos datos sobre el comercio exterior de los países miembros con la región.

Tabla 8: Comercio intra-zona de los países de ECOWAS y WAEMU como porcentaje del comercio exterior. Año 2003

	Exportaciones a ECOWAS/WAEMU	Importaciones de ECOWAS/WAEMU
Benin*	39,00	22,00
Burkina Faso*	20,04	22,00
Cabo Verde	n.d.	n.d.
Costa de Marfil*	18,33	21,50
Gambia ²¹	58,00	11,00
Ghana	22,00	15,00
Guinea	n.d.	n.d.
Guinea – Bissau	n.d.	n.d.
Liberia	n.d.	n.d.
Malí*	4,7	29,5
Níger*	n.d.	n.d.
Nigeria	4,0	4,7
Senegal*	21,4	12,7
Sierra Leona	12,3	29,6
Togo *	37,00	10,00

Fuente: OMC () Países miembros de WAEMU.*

Si bien la región parece haber progresado en materia comercial, todavía restan superar algunos aspectos. En primer término, se deberían incrementar los flujos de comercio entre los países, en especial si se tiene en cuenta que el grueso del comercio intra-zona en ECOWAS se lleva a cabo entre los miembros de WAEMU, del cual también forman parte. La región de ECOWAS, junto con la región centroafricana, es una de las regiones con menor intercambio comercial intra-zona²². En este sentido, las Secretarías Ejecutivas de ECOWAS y WAEMU han venido desarrollando acciones tendientes a compatibilizar los regímenes comerciales de los países a fin de que el éxito comercial de una de las regiones no sea a costa de la otra,

²¹ El 90% de las exportaciones están dirigidas a Senegal.

²² Téngase presente que también en esta zona existe un importante comercio “informal” no registrado. Asimismo, se carece de información comercial fidedigna que registre el comercio exterior de algunos países.

básicamente que el crecimiento de los intercambios comerciales entre los países de WAEMU no se lleve a cabo por detrimentos en los intercambios de ECOWAS.

Por ello, al año 2002, alrededor de 1.500 productos industriales gozaban de los beneficios del programa de desgravación implementado con el objetivo de constituir el mercado único. Sin embargo esta gama de productos se concentra principalmente en Nigeria, Ghana y Costa de Marfil. Algunos de los otros países como Gambia, Guinea o Burkina Faso no han presentado ofertas al programa. Ésta es una de las razones de la escasez de los flujos comerciales en la región.

Con este problema de base, la unificación monetaria está aún lejos, dado que ni siquiera se han creado las instituciones relativas a este tema. Existe el proyecto de creación de un banco regional de inversiones, a fin de promocionar el desarrollo del sector privado. La creación de un banco central es sólo un proyecto a largo plazo.

En materia agrícola, en 1982 se adoptó una Estrategia Agrícola de Desarrollo con el objeto de lograr la autosuficiencia para el año 2000. Esta estrategia incluye planes de selección de semillas y especies, aunque aún no se han alcanzado estos objetivos.

Por todo lo expuesto ECOWAS aún necesita afianzar sus bases, para poder lograr sus objetivos. A ello se debe sumar un mayor compromiso de los países con el proceso de integración para poder así también alcanzar los objetivos de la CEA. Pero con conflictos candentes como el de Sierra Leona, Liberia o Costa de Marfil, este punto constituye una nebulosa para los objetivos de la Comunidad. Con la crisis en Irak, los precios del petróleo se agitarán, provocando grandes trastornos en la principal economía de la región: Nigeria. Este país es el principal exportador de África, por lo que una crisis mundial del petróleo traería terribles consecuencias a la economía nigeriana, y por ende al resto de ECOWAS.

A continuación analizaremos brevemente el desarrollo de la sub-región de WAEMU. La Unión se estableció en 1994 entre los países del centro y el oeste de África de habla francesa. Desde su creación, WAEMU ha alcanzado un notable progreso en lo referido a sus objetivos, entre los que se encuentran el desarrollo de un mercado competitivo, basado en el libre movimiento de personas, mercaderías, servicios y capitales, características éstas de un

mercado común. Los miembros comparten una moneda común, el Franco CFA (Comunidad Financiera Africana), con un banco central regional en Dakar, Senegal, y un banco de desarrollo regional establecido en Lomé, Togo.

Los miembros de WAEMU han implementado criterios de convergencia macroeconómica. También han establecido una unión aduanera mediante la adopción de un arancel externo común frente a terceros países, lo cual ha dificultado las relaciones de éstos con sus otros socios de ECOWAS. Asimismo han armonizado las regulaciones sobre impuestos indirectos y han iniciado una armonización a nivel regional de las políticas sectoriales. Entre los principales objetivos de WAEMU se encuentran:

- Incrementar la competitividad económica y financiera de sus miembros en el contexto de un mercado abierto, racional y competitivo, con un ambiente jurídico coherente.
- Asegurar la convergencia macroeconómica entre los estados miembros, mediante instituciones y procedimientos multilaterales.
- Crear un mercado común basado en el libre movimiento de personas, mercaderías, servicios y capitales, el derecho de las personas a realizar operaciones comerciales dentro de la región, un arancel externo común y una política comercial común.
- Promover la coordinación de las políticas sectoriales nacionales y su implementación en áreas como la agricultura, medio ambiente, transporte, infraestructura, telecomunicaciones, recursos humanos, energía, industria y minería.
- De ser necesario, armonizar las políticas fiscales.

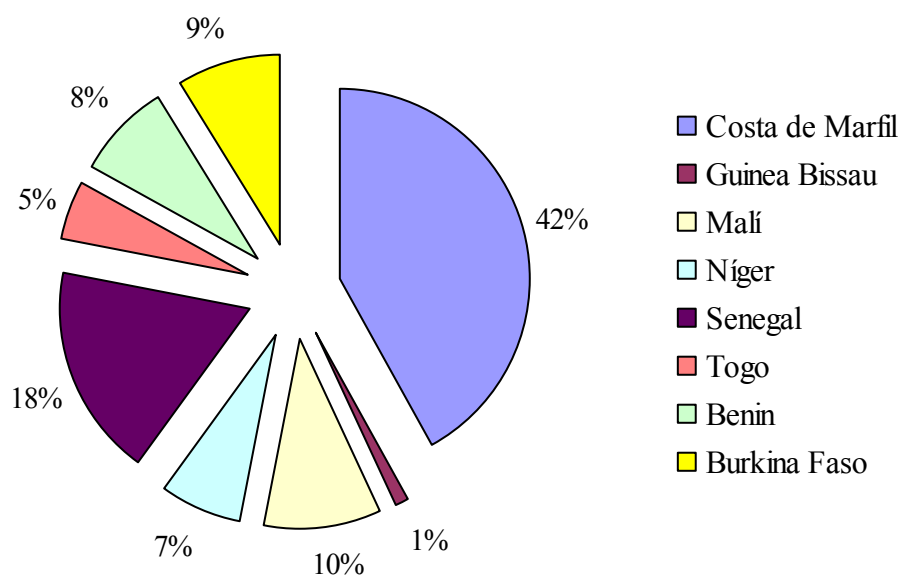
Son estados miembros de WAEMU: Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Togo y Senegal. Como dijéramos, todos estos países pertenecen también a ECOWAS, por lo que se generan contradicciones en materia de implementación de compromisos por la pertenencia simultánea de algunos países a ambos procesos, tal como sucede con otras regiones y países del continente.

Las economías de WAEMU son bien diversas. Por un lado, países como Costa de Marfil tienen un ingreso medio *per capita* de US\$ 600, mientras otros países ni siquiera llegan a la mitad de esta cifra; no obstante, estas economías comparten ciertas características:

- Son economías pequeñas y con cierto grado de apertura, altamente dependientes de las exportaciones de un número limitado de productos primarios.
- La agricultura es la actividad económica predominante, y la que engloba mayor cantidad de mano de obra, es decir que ocupa a la gran mayoría de la población.
- El sector industrial es relativamente pequeño y está muy poco desarrollado (a excepción de Costa de Marfil y Senegal).

Desde enero de 1994, tras la devaluación del franco CFA, los países de WAEMU han alcanzado una buena performance macroeconómica, como resultado de las reformas económicas adoptadas, las cuales fueron apoyadas por las instituciones financieras internacionales. Las tasas de crecimiento han mejorado, la inflación tras la devaluación es relativamente baja (véase tabla 7), y los ingresos por exportaciones han aumentado, especialmente para los grandes exportadores.

Gráfico 4: Participación de los países en la conformación del PBI de WAEMU (1995 – 2000)



Fuente: OCDE.

A pesar de la relativa estabilidad macroeconómica, el intercambio comercial intra-zona continúa siendo débil. Costa de Marfil y Senegal dominan el comercio intra-zona, acaparando el 79%, y el 15% respectivamente. Este bajo nivel de comercio puede explicarse en gran parte en el limitado mercado interno existente para algunos productos masivos, en los cuales los países tienden a especializarse. La estructura del comercio regional está dada por productos como el cacao, el café, el petróleo crudo, el ananá y los fosfatos, predominantemente vendidos en los países desarrollados, como la Unión Europea. Asimismo, es común a todas las regiones de África las escasas y pobres redes de transporte y comunicaciones entre los miembros de WAEMU, que representan un obstáculo para el desarrollo del proceso de integración.

Sin embargo, el logro más importante de WAEMU es el establecimiento de una Tarifa Preferencial Permanente (TPP), como primer paso hacia la liberalización del comercio intra-zona. Aunque la TPP está dirigida a incrementar el comercio entre los países miembros, su implementación es limitada. Inicialmente, la TPP consistía en: una reducción del 30% de los derechos de importación para productos industriales específicos; libre movilidad (arancel 0%) para artesanías y materias primas; y 5% de reducción de la alícuota del derecho de importación para otros productos. La segunda fase de la TPP consiste en una reducción del 60% en la alícuota de los derechos de importación para productos industriales específicos (sumados a la reducción del 30% de la primera fase). Finalmente se prevé la instauración de un arancel externo común.

WAEMU enfrenta muchas dificultades para alcanzar sus objetivos, especialmente en materia comercial. De acuerdo con informes de la Secretaría de WAEMU, uno de esos problemas es que la creación de un mercado común atraerá posiblemente mayores flujos de capital, y por ende más mano de obra, a los países más desarrollados del área, a expensas de los más pobres, como los mediterráneos (Malí, Níger). Dado que las barreras aduaneras están siendo disminuidas, los países con las mayores industrias y las más eficientes podrían beneficiarse a expensas de las industrias nacientes de sus vecinos (y de ECOWAS). La devaluación del Franco CFA trajo algunos logros, pero esto no contribuyó a aumentar el comercio intra-zona, sino que sirvió para mejorar las relaciones comerciales con terceros países extra-zona.

2.2.4 *La Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS)*

La Comunidad Económica de los Estados de África Central fue establecida el 18 de octubre de 1983 por Angola, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Rwanda y Santo Tomé y Príncipe. Los objetivos principales de ECCAS no difieren mucho de los de las otras comunidades regionales. Entre ellos se encuentran: lograr autonomía a nivel colectivo, mejorar el nivel de vida de los pueblos de la región, mantener la estabilidad económica. El objetivo final de la Comunidad es establecer un mercado común en la región.

ECCAS nació con el fin de crear un área regional donde los flujos comerciales entre los países sean el motor del proceso de integración. Sin embargo, el proceso se ha estancado desde 1992. Esta inacción de los programas y políticas de la Comunidad se dio principalmente a causa de dificultades financieras y a los conflictos sangrientos en la región de los Grandes Lagos (Rwanda, Burundi y la República Democrática del Congo), que contribuyen significativamente a la paralización de las actividades del proceso de integración.

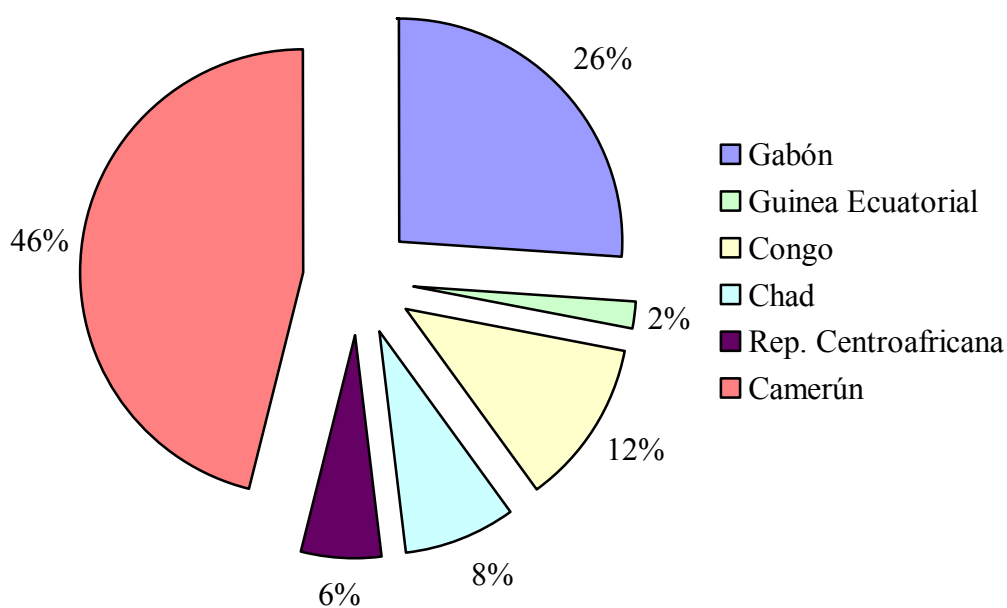
La cuestión política tiene efectos muy significativos en el proceso de integración regional y se refleja en la evolución de las principales variables económicas de la región. En este sentido, seis de los once miembros mantienen conflictos armados, tanto internamente como entre ellos. Estas situaciones se refieren a Burundi, República Centroafricana, Chad, Congo, República Democrática del Congo y Rwanda. Obviamente, la actividad económica en estos países se encuentra estancada, y los recursos humanos diezmados, no solo por la guerra, sino también por el HIV. Esta situación arrastra a los demás socios de ECCAS, ya que indirectamente sufren las consecuencias de estos conflictos, lo que agrava las dificultades socio-económicas de la comunidad, incrementando la pobreza, el desempleo, la degradación del medioambiente, las enfermedades endémicas, la situación del narcotráfico y en general la situación de la economía. En el siguiente cuadro se adjuntan algunas estadísticas que ilustran la situación económica de la región.

Tabla 9: Evolución de las principales variables macroeconómicas en ECCAS

	1980	1990	1995	2000	2003
PBI en millones de US\$ a precios constantes de 1995	27.910	29.834	30.784	35.959	39.515
Exportaciones en millones de US\$	7.652	9.362	11.598	17.937	19.108
Importaciones en millones de US\$	4.961	5.325	6.420	7.933	10.416
IED en millones de US\$	191	582	228	1.805	3.239
Deuda externa como % del PBI	40,61	141,65	159,60	122,60	105,34
Consumo per capita en US\$	5.502	6.697	5.358	5.863	5.064

Fuente: African Development Indicators, 2004. The World Bank

Gráfico 5: participación de los países en la conformación del PBI de ECCAS (1995 – 2000)



Fuente: OCDE.

De la tabla precedente, vemos una lenta evolución en el crecimiento del PIB a lo largo del período en cuestión. Pero quizás el hecho más destacado es el incremento de la deuda externa en la región a lo largo de la década del '80, llegando a tener casi cuatro veces su valor al final de la mencionada década. En este sentido, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial (BM) han propuesto un programa de reestructuración de la deuda de los países pobres altamente endeudados, categoría en la cual entran todos los países de ECCAS²³. En relación con el ingreso de capitales, el crecimiento de la IED dado a partir del año 2000 corresponde fundamentalmente a Angola, país que ha alcanzado un acuerdo de paz para solucionar el conflicto interno que había azotado al país por más de diez años en las décadas del '80 y '90. Al establecerse la estabilidad política en el país, se produjo un importante ingreso de capitales, fundamentalmente al sector petrolífero.

Pero más allá de estas cuestiones, es dable destacar que en esta región, una de las más golpeadas por los conflictos políticos en el continente, actúan como motor del proceso de integración dos economías, la de Camerún y en menor medida la de Gabón, registrando este último país el mayor ingreso *per capita* de ECCAS. Obviamente, la cuestión de los conflictos armados en la región²⁴ ha paralizado el avance en el proceso de integración, haciendo que ECCAS sea una de las CER más estancadas del continente.

Para enfrentar esta situación y revitalizar el proceso de integración, una Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno definió una serie de prioridades:

- Desarrollar mecanismos para mantener la paz, la seguridad y la estabilidad política, lo cual es condición *sine qua non* para alcanzar el desarrollo económico y social.
- Profundizar la integración económica, física (de infraestructura) y monetaria. Recordemos que muchos de estos países utilizan el franco CFA como moneda única. (Véase recuadro 1).
- Favorecer la integración social y cultural.

²³ Véase Anexo correspondiente al tema de la deuda externa.

²⁴ Entre otros podemos citar la guerra civil en la República Democrática del Congo, la guerra civil en la República Centroafricana, y el peor de todos los conflictos, el genocidio en Rwanda y Burundi, y la consecuente guerra entre estas dos naciones.

- Establecer mecanismos financieros autónomos para la Comunidad. A este respecto, los Gobiernos acordaron crear instituciones de financiación de las actividades de la comunidad y del comercio exterior, como una forma de apuntalar sus lazos con la CEA.

El cumplimiento de estas metas, debe estar acompañado por un firme compromiso por parte de los miembros, teniendo un rol más activo en el desarrollo del proceso de integración. Asimismo, el sector privado deberá jugar un rol fundamental en el desarrollo de la integración económica y de la infraestructura. Esto debería ir acompañado por acciones tendientes a promocionar la libre movilidad de personas, mercaderías y servicios.

En términos económicos, como dijimos, la región se encuentra estancada. La producción industrial es muy baja, y los flujos comerciales intra-zona son prácticamente nulos a causa en gran parte por los conflictos armados y la débil estructura industrial de los países de la región. A fin de revertir esta situación, los gobiernos se plantearon el desafío de aumentar la producción de bienes y servicios. La agricultura debe mejorarse a fin de incrementar su competitividad, no sólo en los mercados nacionales, sino también internacionalmente. Sin duda, la profundización de la integración económica es esencial para alcanzar estas metas, y también para reducir los costos de acceso a mercados, mejorar la eficiencia en la producción y en las empresas. A continuación se adjuntan los intercambios intra-zona de los países de ECCAS.

Tabla 10: Comercio intra-zona de los países de ECCAS como porcentaje del comercio exterior. Año 2003

	Exportaciones a ECCAS	Importaciones de ECCAS
Angola	0,1	---
Burundi	---	---
Camerún	3,9	---
Rep. Centroafricana	n.d.	n.d.
Chad	n.d.	n.d.
Congo	2,0	3,1
Rep. Democrática del Congo	n.d.	n.d.
Guinea Ecuatorial	n.d.	n.d.
Gabón	1,3	0,4
Rwanda	4,0	8,1
Santo Tomé y Príncipe	n.d.	n.d.

Fuente: OMC.

De la misma forma que sucede en la región ECOWAS y WAEMU, en la región de ECCAS, los intercambios comerciales intra-zona son “sacrificados” en pos de otros procesos. Nuevamente la pertenencia simultánea a dos o más procesos de integración hace que los resultados del comercio intra-zona reflejen las cifras citadas en la tabla precedente. Al referirnos a otros procesos, estamos hablando del Mercado Común del Este y el Sur de África (COMESA por sus siglas en inglés) y de la zona del Franco CFA²⁵ y la Unión Monetaria que se da en torno de los países que tienen esta moneda común. En el siguiente recuadro se explica el funcionamiento de la zona del Franco CFA:

²⁵ Los siguientes países han adoptado al Franco CFA como moneda común: Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo, miembros de WAEMU y por otra parte: Camerún, Rep. Centroafricana, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial y Chad, miembros de ECCAS. Las Islas Comores, en el Océano Índico están asociadas al franco CFA, dentro de la zona franco (franco comorano).

Recuadro 1: Funcionamiento del Franco CFA y de la Unión Monetaria de África Central (UMAC)

El Franco CFA (Franco de Cooperación Financiera) no sólo es utilizado como moneda corriente en los países de WAEMU, sino además hay otros países del centro de África (todos ex colonias de Francia) que lo adoptaron como moneda corriente. Camerún, la República Centroafricana, Gabón, Congo y la República Democrática del Congo poseen como moneda al Franco CFA.

El Banco Central de Francia respaldaba la convertibilidad de esta moneda, mediante el mantenimiento de un tipo de cambio fijo entre el Franco CFA y el Franco Francés: 100 francos CFA = 1 franco francés. En la actualidad la paridad del Franco CFA con respecto al Euro es 1 CFA fr. = 1,52 €. La transición al euro no ha producido ningún cambio importante en los acuerdos de la zona del franco. En la práctica, Francia dictaminaba la política monetaria de estos países, dado que el franco CFA estaba atado a los cambios que ocurrieran con respecto al franco francés. De acuerdo con Sergio Plaza Cerezo: “Francia siempre eludió las presiones llegadas desde África para devaluar el franco CFA, apreciado indirectamente frente al dólar debido al movimiento alcista del franco francés respecto de la moneda de EE. UU.”²⁶ La decisión de devaluar se adoptó en 1994, dando una mejora a la competitividad de los productos de los países africanos. De acuerdo con datos del Ministerio de Finanzas de Camerún, las exportaciones de cacao de este país crecieron un 78% en 1995, debido en gran parte a la devaluación de la moneda.

La zona monetaria del franco CFA ha tenido algunos logros:

- *Estos países han registrado una mayor estabilidad de precios que otras economías africanas. La tasa media de inflación anual correspondiente al período 1986-1994 alcanzó un valor del 4,5% para los países del franco CFA, mientras el conjunto de África subsahariana tuvo un registro del 24,4%. La devaluación del franco CFA no ha traído altas tasas de inflación.*
- *La estabilidad cambiaria ha producido una imagen favorable en el exterior. Algunos de estos países, como Costa de Marfil, Senegal, Camerún y Gabón, perfilan expectativas favorables para su futuro desarrollo. Por ejemplo, la industria francesa de automóviles aprovecha la producción en Costa de Marfil, por los bajos costos laborales. Los procesos de privatizaciones pueden precipitar la afluencia de capitales extranjeros.*
- *La zona monetaria del franco CFA se ha convertido en la piedra angular de la integración regional: la defensa de los intereses comunes frente a Francia constituye un elemento de cohesión y unidad. Muchos de los países del franco CFA pertenecen a diferentes procesos de integración regional, como ECCAS o ECOWAS. En este sentido, muchas veces el interés común de estos países se convierte en un importante “peso” negociador.*
- *La zona monetaria francófona constituye un embrión para la futura integración con la Unión Europea. La sustitución del franco francés por el Euro definió una nueva “zona Euro” de largo alcance. Actualmente, la paridad del franco CFA está estrechamente ligada al Euro.*

De acuerdo con este último punto, en abril de 1998, en Gabón, se reunieron los Ministros de Economía y Finanzas de los países de la zona franco para dar los últimos toques a lo que sería la primera agencia monetaria del Euro. En este sentido, el art. 234 del Tratado de Maastricht, en el que se hace la siguiente previsión “los derechos y obligaciones que resultan de convenios concluidos anteriormente a la entrada en vigor del presente tratado, entre uno o varios estados miembros, de una parte, y uno o varios estados terceros, de la otra, no se verán afectados por las disposiciones del presente tratado”.

Desde el punto de vista técnico, el franco CFA seguirá funcionando, y la convertibilidad con el Euro se mantendrá con la garantía del Tesoro francés, a un tipo de cambio fijo. Y desde 2002, la referencia única pasó a ser definitivamente el Euro.²⁷

²⁶ Los Bloques Comerciales en la Economía Mundial, Sergio Plaza Cerezo. Editorial Síntesis. Madrid.

²⁷ Ramón Tamames: “La zona franco, primera agencia monetaria del euro”. *Tribuna de Actualidad*, 25 de mayo de 1998, v11, p45.

El tratado de la UMAC, que forma parte de la CEMAC, incorpora elementos de cooperación monetaria que existen desde el periodo de la colonización francesa del África Central. En efecto, en 1945 se creó el franco CFA (franco de las colonias francesas de África), y en 1959, momento de la independencia, se creó el Banco Central de los Estados del África Ecuatorial y el Camerún (BCEAC) para administrar la emisión del franco CFA (franco de la Cooperación Financiera en África Central). Con el nuevo acuerdo de cooperación monetaria firmado con Francia en 1972, y completado en 1973 por el Convenio de Cuenta de Operaciones, se produjo una modificación de las competencias de esta parte de la zona del franco, que supuso la transformación del BCEAC en el Banco de los Estados del África Central (BEAC).

Los principios fundacionales de la cooperación monetaria son los siguientes:

- *el Tesoro de Francia garantiza de forma ilimitada la convertibilidad de las monedas emitidas por las diferentes instituciones de emisión de la zona del franco;*
- *las monedas de la zona son convertibles entre ellas, con una paridad fija, y sin ningún límite de cantidad;*
- *en principio, las transferencias son libres dentro de la zona, se trate de transacciones corrientes o de movimientos de capital;*
- *como contrapartida a la convertibilidad ilimitada garantizada por Francia, los bancos centrales africanos han de depositar un 65 por ciento como mínimo de sus reservas de divisas (sin incluir las cantidades necesarias para su tesorería corriente y las correspondientes a sus transacciones con el Fondo Monetario Internacional), en la cuenta de operaciones abierta a nombre de cada uno de los bancos en el Tesoro de Francia. Desde 1975, estos activos se benefician de una garantía cambiaria respecto de los derechos especiales de giro del FMI.*

El Banco Central de los Estados de África Central (BEAC) y el Banco Central de los Estados de África Occidental (BCEAO) se encargan de emitir el franco CFA y garantizar su estabilidad. Las funciones del BEAC y del BCEAO, que se establecen en sus estatutos, son las siguientes:

- *definir la política monetaria aplicable a los países de la Unión Monetaria;*
- *dirigir las operaciones cambiarias;*
- *guardar y administrar las reservas en divisas de los países miembros; y*
- *favorecer el buen funcionamiento del sistema de pagos de la Unión Monetaria.*

La política monetaria del BEAC tiene por objetivo mantener el coeficiente de liquidez exterior de la moneda a un nivel satisfactorio, y favorecer la actividad económica de los países de la UMAC sin presiones inflacionistas. El BEAC y el BCEAO regulan la política monetaria de cada país miembro mediante el establecimiento de objetivos monetarios y de crédito anual, que tienen en cuenta las necesidades generales de financiación de la economía de cada país miembro y los medios adecuados para satisfacerlas, según lo establecido por cada Comité Nacional de Crédito. De este modo se establecen límites crediticios para los Tesoros nacionales, a los que los bancos aplican un tipo de interés fijo (7,3 por ciento); en caso de superar el límite establecido, se aplica un tipo de interés punitivo (10,5 por ciento).

La zona del Franco CFA constituye un logro para la estabilidad monetaria de los países que la conforman. Sin embargo, como dijéramos *ut supra* la pertenencia simultánea de los países de ECOWAS, WAEMU y ECCAS a diferentes procesos (y al franco CFA), hace que se detenga el avance y profundización de cada uno de los procesos en sí mismos, mermando la capacidad de alcanzar los objetivos establecidos en el Tratado de Abuja de la CEA.

2.2.5 *El Mercado Común del Este y del Sur de África (COMESA)*

El Mercado Común del Este y del Sur de África se estableció en 1993, como sucesor del Área de Comercio Preferencial (PTA por sus siglas en inglés) del este y sur de África, la cual se había fundado en 1981. COMESA está integrada por Angola, Burundi, Comores, República Democrática del Congo, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Rwanda, Seychelles, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

Dado que muchos de los miembros de COMESA forman parte de SADC, se acordó en una reunión especial del Consejo de Ministros elaborar una propuesta a fin de que ambas organizaciones pudieran coexistir, tal como sucedió en el caso de ECOWAS y WAEMU. De esta manera, los países que pertenecen a los dos procesos podrían seguir así sin dejar de lado sus respectivas obligaciones.

De acuerdo con el Tratado constitutivo, entre los objetivos más importantes de COMESA figuran:

- Alcanzar el crecimiento sostenido de sus miembros, promoviendo el desarrollo balanceado y armónico de las estructuras de mercado y las productivas.
- Promover el desarrollo conjunto en todas las áreas de la economía, y la adopción conjunta de políticas macroeconómicas y programas, a fin de aumentar el nivel de vida de la población.
- Cooperar para la creación de un ambiente propicio para atraer inversiones extranjeras y domésticas, y de esta manera promover la investigación y desarrollo de la ciencia y la tecnología.
- Cooperar en el fortalecimiento de las relaciones entre el mercado común y el resto del mundo, y en la adopción de una posición común en los foros internacionales.
- Contribuir al establecimiento progresivo y al cumplimiento de los objetivos de la Comunidad Económica de África.

El tratado constitutivo de COMESA presenta dos innovaciones. Por un lado, permite que los países que estén en condiciones de hacerlo avancen más rápidamente que otros, en la

implementación de las políticas del proceso de integración. Por otro lado, permite imponer sanciones a los países que retrasen la implementación de programas ya acordados. Es dable tener en cuenta que los países miembros tienen características económicas, políticas, sociales y culturales muy diferentes entre sí. En este proceso se integran países del África Subsahariana con países árabes. Asimismo, hay que destacar que todavía persisten conflictos políticos muy importantes, como el de la RDC (el cual arrastra a Uganda, Rwanda y Burundi), el de Etiopía y Eritrea, los tumultos internos en Zimbabwe y Sudán, en especial en este último país en la región de Darfur.

En términos generales a continuación presentamos la evolución de las principales variables macroeconómicas del Mercado Común, desde la óptica del conjunto de los países que la integran. Debido a la disparidad y asimetrías que se perciben en las economías de los países, no se incluirá información relativa al consumo e ingreso *per capita*. Asimismo, cuando uno de los países acapare el grueso del valor estadístico citado, se aclarará oportunamente. La siguiente tabla muestra la evolución de las principales variables macroeconómicas.

Tabla 11: Evolución de las principales variables macroeconómicas en COMESA

	1980	1990	1995	2000	2003
PBI en millones de US\$ a precios constantes de 1995²⁸	70.009	116.998	125.424	157.431	167.027
Exportaciones en millones de US\$	12.400	15.085	20.886	26.385	27.974
Importaciones en millones de US\$	17.048	25.633	30.713	37.021	38.244
IED en millones de US\$²⁹	706	1.386	1.444	3.575	4.679
Deuda externa como % del PBI	59	92,6	96	65,8	63,6

Fuente: African Development Indicators 2004. The World Bank. Se excluye Libia

²⁸ El 60% del PBI regional lo concentra Egipto.

²⁹ El 60% de la IED la concentra Egipto.

muy pobre, resultando los productos de baja calidad. A su vez, la inversión extranjera directa (IED) no fue incentivada, resultando insuficientes los niveles existentes para mejorar la producción o los recursos humanos.

La sustitución de importaciones a la que hicimos referencia fue inicialmente financiada por ingresos internos producto de la venta de productos primarios, petróleo en los países del Norte y Madagascar, y minerales. Con la baja de los precios internacionales de los *commodities* en los años ‘80, estos recursos disminuyeron, con lo cual también se redujo el comercio y la eficiencia en la producción. Así, estos países se hicieron más dependientes de recursos externos, como los del FMI y el Banco Mundial.

Los Gobiernos de los países de COMESA enfrentaron estos problemas económicos dependiendo aun más del concierto económico internacional. En este sentido, incrementaron las barreras a las transacciones monetarias internacionales tratando de frenar la salida de capitales, fijaron el valor de las monedas nacionales contra monedas extranjeras convertibles de manera artificial, a fin de reducir costos de importación, es decir, que el tipo de cambio se establecía arbitrariamente de acuerdo con las necesidades y conveniencia del gobierno, utilizaron los ingresos de las empresas públicas para financiar el gasto público, dejando un margen muy estrecho para reinvertirlo en industrias estratégicas, por lo que la producción decayó, incrementándose sobremedida el endeudamiento externo, tal cual lo muestra la tabla precedente.

Este paquete de medidas económicas ha contribuido a que las economías de la región se contraigan, haciendo que el ahorro interno también cayera en picada en los últimos veinte años, siendo actualmente del 17% del PBI. Asimismo, la IED en la región es muy baja ubicándose aproximadamente en el 3% del PBI regional para el año 2003. COMESA no se encuentra en una posición privilegiada para atraer inversiones del exterior, debido fundamentalmente a riesgos inherentes a las inversiones, entre los que se encuentran los conflictos internos en algunos países, los bajos flujos comerciales de la región y la pobre red de infraestructura. Otro aspecto negativo es la constante caída del PBI que se da en la mayoría de los países, a excepción de Egipto. El actual Producto Bruto de COMESA es, contando a

los 23 miembros en su conjunto, la mitad del PBI de Sudáfrica y menos de la mitad del de Bélgica³⁰.

Además, el intercambio comercial intra-zona de la región viene decayendo alrededor del 15% anual desde la última década. La porción de comercio de estos países en el mercado mundial también ha caído en picada desde 1970, y en la actualidad esta participación es menor al 1,5%, ubicando a la región prácticamente al margen del comercio mundial. Sin embargo, ha habido una pequeña transformación en el comercio de exportación de *commodities*. En 1993 el 86% de los ingresos por exportaciones derivaron de los productos primarios, mientras que el 73% de las importaciones fueron productos manufacturados³¹.

Como mencionáramos, la deuda externa de la región de COMESA ha crecido desde 1970 veinte veces. En esa fecha los servicios de la deuda eran insignificantes. En el período 1989-1990 los servicios de la deuda de la región constituían el 45% de los ingresos por exportaciones, haciendo de la región una de las más endeudadas del mundo. Esta situación llegó a un punto de inflexión en el momento en que los gobiernos seguían tomando créditos para mantener el precario nivel de inversiones e ingresos; los ingresos por exportaciones fueron insuficientes para hacer frente a esta situación, por lo que algunos países entraron en *default* con los acreedores externos.

La producción, tanto la agrícola como la industrial, también han sufrido fuertes caídas. Para muchos de los países de COMESA, la agricultura constituye cerca del 50 o 75% del PBI. Sin embargo el sector creció sólo 2% anual durante las últimas tres décadas. En consecuencia, las exportaciones agrícolas también decayeron, haciendo que las importaciones de alimentos crezcan cerca del 8% anual durante ese período. Esta dependencia crónica de las importaciones de alimentos trae ciertos peligros a los países de COMESA, no sólo por el endeudamiento y los bajos flujos comerciales que imponen límites para comprar alimentos en el exterior, sino también porque no existen garantías de que el alimento esté disponible en los momentos en que estos países más lo necesitan³².

³⁰ Fuente: COMESA Annual Report 2003/2004.

³¹ Fuente: Secretaría Ejecutiva de COMESA 2000.

³² Recordemos que la región del centro de África y de los Grandes Lagos es asiduamente azotada por sequías y grandes hambrunas, las que traen consecuencias terribles a la población, en especial a la rural. En muchos países la población rural constituye cerca del 75% de la población total.

Si comparamos con otras Comunidades Regionales como ECOWAS, el comercio intra-zona es mayor en ésta. No obstante sigue la tendencia de sus compañeros regionales, es decir, sigue siendo bajo. Para ello, el papel que juega la IED es fundamental. Aunque COMESA puede ofrecer un atractivo mercado de 300 millones de personas y aunque la región sea rica en recursos minerales y agrícolas, los estados miembros necesitarán seguir mostrando a la comunidad internacional que la región es política y económicamente estable, a fin de garantizar las inversiones de sus respectivos países, cosa que por el momento no parece darse, en especial en países como Sudán.

A fin de revertir la situación del comercio intra-zona, COMESA se ha propuesto establecer un zona de libre comercio entre sus miembros. El 31 de octubre del año 2000 la zona de libre comercio de COMESA entró en vigencia entre 11 de sus 23 miembros. Los países que participan del área son Burundi, Djibouti, Egipto, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Namibia, Sudán, Zambia y Zimbabwe. A partir de esa fecha los países comenzaron a negociar una baja importante de aranceles y la eliminación de la mayoría de ellos, para productos originarios. En la actualidad los miembros de la zona de libre comercio suman 11 miembros, negociándose el ingreso de Comores y Libia.

Los otros miembros de COMESA todavía no forman parte de la zona de libre comercio, pero continúan comerciando entre ellos de manera preferencial. Han reducido las tarifas para los productos originarios en COMESA entre el 60% y el 80%, lo que significa que pagan sólo el 20% y el 40% del arancel, bajo la cláusula de Nación Más Favorecida³³. Asimismo, en el año 2006 se dieron los primeros pasos para el establecimiento de la unión aduanera, mediante el establecimiento de listas de productos que implementarán un arancel externo común para el año 2008.

³³ Fuente: Secretaría General de COMESA.

Tabla 12: Tabla de preferencias comerciales para el comercio intra-zona de COMESA

País	Tasa real de arancel aplicada productos originarios en COMESA
Burundi, Djibouti, Egipto, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Namibia, Sudán, Zambia, Zimbabwe	Libre de arancel
Comores, Eritrea, Uganda	20% del arancel general (NMF)
Etiopía	10% del arancel general (NMF)
Angola, RD Congo, Seychelles	Arancel general
Swazilandia	Arancel general hasta la derogación de los lapsos.

Fuente: COMESA Anual Report 2003/2004.

Aunque el comercio intra-zona continua siendo débil, se han percibido signos de mejora, destacándose un crecimiento del 9% en el mismo. A continuación adjuntamos los valores de la evolución del comercio intra-zona para el año 2004 de cada uno de los países de COMESA con la región.

Tabla 13: Comercio intra-zona en los países de COMESA como porcentaje del comercio exterior, año 2004

	Exportaciones a COMESA	Importaciones de COMESA
Angola	16,70	0,04
Burundi	16,25	6,78
Comores	0,52	0,22
Djbouti	38,19	3,10
Egipto	2,36	0,97
Eritrea	1,11	0,12
Etiopía	4,22	1,07
Kenya	24,47	17,35
Libia	n.d	n.d

Madagascar	8,30	6,68
Malawi	24,00	13,90
Mauricio	13,78	3,22
Rep. Democrática del Congo	2,80	2,87
Rwanda	40,00	8,27
Seychelles	0,30	0,05
Sudán	3,20	2,89
Swazilandia	12,53	0,03
Uganda	30,95	40,88
Zambia	29,44	22,40
Zimbabwe	7,88	5,51

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de “COMESA Annual Report 2003/2004” y African Devoelment Indicators 2004, The World Bank.

Más allá de los asuntos comerciales, los miembros de COMESA están avanzando en áreas como la cooperación monetaria y fiscal. En este sentido, el Consejo de Ministros de COMESA ha elaborado un programa en el cual los estados cooperarán en materia monetaria y fiscal, a fin de llegar a la estabilidad económica dentro del Mercado Común.

El programa de armonización monetaria se implementará en cuatro etapas, que van desde 1991 hasta 2025, culminando en la etapa final con una unión monetaria, lo que implica el uso de tipos de cambio fijos e irrevocables, una moneda única o monedas paralelas, una completa integración de las estructuras financieras de los países, la completa armonización de las políticas fiscales, económicas y monetarias de los estados y el establecimiento de una autoridad monetaria común.

Las etapas del programa comprenden:

- Primera fase (1991-1996). Liberalización de todas las transacciones comerciales y pagos corrientes, incluyendo las transferencias oficiales dentro de COMESA a través del mecanismo de clearing. En este sentido, se les requiere a los estados miembros: que adopten el uso de cheques de viajeros, eliminando las restricciones intra-zona a los viajes y movimientos de personas, y removerán todas las restricciones a las importaciones intra-zona. Asimismo, se requiere que los países adopten tipos de

cambio fijados por el mercado a fin de alcanzar una completa liberalización de las transacciones. También los países deberán reducir el déficit fiscal, a fin de contener la expansión del gasto interno financiado con emisión monetaria.

- Segunda fase (1997-2000). Se limitará la convertibilidad de las monedas y se alcanzará una tasa de cambio de referencia. Las monedas de los estados deberán ser convertibles con las de sus socios y no habrá restricciones a las transacciones.
- Tercera fase (2000-2020). Las tasas de cambio de los países fluctuarán dentro de parámetros establecidos (flotación sucia). Los bancos centrales se mantendrán independientes, pero la política monetaria será coordinada por una institución monetaria común.
- Cuarta fase (2020 en adelante). Una moneda común circulará entre los países miembros, emitida por la Autoridad Monetaria Común.

Con los programas de liberalización comercial, estabilidad económica, fiscal y monetaria, los países de COMESA están cumpliendo con una de las etapas de la CEA, la cual establece el fortalecimiento de las Comunidades Económicas Regionales. Si estos programas son implementados adecuadamente, las condiciones económicas y comerciales de COMESA mejorarán. Lógicamente esto tiene que ir acompañado de estabilidad política, poniendo fin a los conflictos regionales. No obstante esta situación, el futuro podría cambiar si los países de COMESA adoptan estrategias conjuntas, orientadas hacia la liberalización comercial y la integración económica en un contexto de regionalismo abierto, integrado en la economía mundial. Muchos de los países de COMESA son muy pequeños para implementar estos cambios individualmente y llegar a economías de escala, por lo que necesitan trabajar en conjunto con sus socios para lograr el desarrollo a nivel general; por lo tanto, el desarrollo del comercio intra-zona será esencial para alcanzar este objetivo.

2.2.6 Consideraciones finales

Una vez analizado el proceso de integración en las diferentes Comunidades Económicas Regionales, procederemos a efectuar algunas conclusiones. En primer término hay que destacar la pertenencia de algunos países a dos o más procesos de integración. Desde nuestro punto de vista esto constituye un escollo para que los compromisos asumidos por los países sean implementados de manera eficaz. En algunos casos, los objetivos de una CER son

absorbidos o complementados por otras. Un ejemplo de ello es el rápido crecimiento de procesos de integración como ECOWAS y UEMOA, en donde los programas comunes han dado buenos resultados en materia de liberalización comercial y políticas de convergencia macroeconómica, aunque el éxito de una comunidad se dé en parte a costa de la otra. Ambos procesos han acordado adoptar nuevas reglas de origen a fin de mejorar los flujos comerciales en la región. Algo similar sucede en la interacción de SADC y COMESA.

Otra cuestión a tener en cuenta en el éxito que puedan alcanzar estas CER es la complejidad en las provisiones relacionadas con la integración económica, las cuales en muchos casos son más sofisticadas que en otros procesos de integración en el mundo. En muchas de las CER funcionan secretarías operativas o administrativas y reuniones ministeriales de alto nivel; sin embargo, a pesar de las declaraciones políticas, la complejidad en las cuestiones acordadas y el escaso compromiso de los Gobiernos de implementar tales cuestiones hace que las CER no obtengan resultados óptimos. Asimismo las fuentes de financiamiento para la puesta en marcha de algunos programas también escasean.

Otro de los elementos que juega un papel fundamental en la consecución de los objetivos de las CER se refiere a la implementación de las políticas acordadas por la Comunidad, a nivel nacional. La implementación de tales políticas requiere mecanismos, planes y organización eficiente, a fin de dar seguimiento a los compromisos asumidos. No obstante, la mayoría de los países carecen de este tipo de mecanismos (ya sea por cuestiones presupuestarias o por carencia de recursos humanos), o son reticentes a utilizarlos. Entre ellos:

- Falta de voluntad o capacidad de los Gobiernos africanos en implementar los compromisos asumidos comunitariamente, en sus propios países. Aquí se vuelve nuevamente a la cuestión de la soberanía y la implementación de los compromisos de la OUA.
- Carencia de voluntad política de los Gobiernos de subordinar intereses políticos nacionales en el corto plazo en pos de alcanzar objetivos económicos en el largo plazo; o ceder elementos esenciales de la soberanía a instituciones regionales.
- Ausencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo a fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos acordados en los plazos

estipulados, especialmente en materia arancelaria y estabilización macroeconómica.

Otra de las cuestiones se refiere al intercambio comercial. Según datos de la Comisión Económica de Naciones Unidas para África (ECA), al ritmo actual de implementación de los objetivos acordados en materia comercial, el continente gozará de libre comercio para el año 2017. Procesos como COMESA han alcanzado ya la zona de libre comercio, aunque imperfecta, entre algunos de sus miembros. Otras regiones como la UMA y SADC todavía tienen mucho por delante. A ello hay que sumarle la escasa participación de las exportaciones regionales en el comercio intra-zona (en promedio, menos del 10% de las exportaciones de los países miembros de una CER se dirigen a sus socios comunitarios). Con el objeto de revertir esta tendencia las CER deberán apoyar y sustentar el comercio intra-industrial a través de programas de liberalización comercial y otras medidas, dado que los intercambios en este sector se ubican entre el 2% y el 7% del total del comercio.

El comercio agrícola y la seguridad alimentaria constituyen otra causa del débil intercambio comercial. En este sentido, y siendo casi todos los países exportadores de productos agrícolas, se deberán tomar acciones tendientes a:

- Armonización de las políticas de desarrollo de la agricultura, seguido de la elaboración de estrategias en este sentido.
- Promoción del comercio agrícola intrarregional, con la adopción de mecanismos de compensación.
- Implementación de programas conjuntos de prevención de plagas, sequías y pestes.
- Desarrollo de mercados eficientes y competitivos (algo similar a la Política Agrícola Común ([PAC] de la UE)
- Instauración de instituciones ligadas con la investigación y desarrollo.

Otra realidad a tener en cuenta en el desarrollo exitoso de las CER es la informalidad de gran parte de las economías de los países de la región. El comercio exterior informal –llámesele contrabando u operaciones no declaradas en aduana– alcanza en promedio el 10% de los intercambios entre los países. Muchas veces este porcentaje excede a los intercambios

formales. Si se tiene en cuenta este dato, el comercio intra-zona se multiplicaría en promedio por dos. Corregir estos desbarajustes es una tarea importante y difícil que deben asumir los países miembros de las CER y las instituciones creadas por éstas para alcanzar sus fines, aunque esto se dificulta sobremanera en aquellos países con conflictos armados.

Como hemos visto, las CER todavía tienen un largo camino por delante, lleno de desafíos, oportunidades y amenazas si realmente quieren constituirse en pilares de la CEA y la UA. Los cambios que se den a nivel nacional y regional en pos de modificar estas cuestiones serán importantes y meritorios a la hora de evaluar los éxitos en materia económica que pueda alcanzar la UA. Los desafíos que enfrenta la UA son los mismos que enfrentaron la OUA y las CER: claridad y compromiso en los mandatos, fortalecimiento de mecanismos de cooperación entre estados, y la obtención adecuada de recursos para llevar adelante sus propósitos.

3 LA UNIÓN AFRICANA Y LOS DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN CONTINENTAL

3.1 El nacimiento de la Unión Africana. Propósitos, objetivos y estructura

La integración regional en África ha seguido el concepto tradicional basado en la proximidad geográfica y contigüidad de los países. Sin embargo, factores internos y externos están influyendo significativamente en las relaciones económicas, no sólo dentro de África, sino también con el resto del mundo. Éste es el desafío principal que la Unión Africana se planteó al momento de su creación.

En junio de 1999, en Argel, capital de Argelia, la Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la OUA aceptó la invitación del coronel Muammar Ghadafi, presidente de Libia, para celebrar la IV Cumbre Extraordinaria de la Organización en Sirté en septiembre. El propósito de la Cumbre Extraordinaria era hacer enmiendas a la Carta de la OUA con vistas a elevar la eficiencia y eficacia de la organización. El tema central de la Cumbre de Sirté fue el fortalecimiento de la capacidad de la OUA para que pudiera hacer frente a los retos del nuevo milenio. Esta Cumbre concluyó el 9 de septiembre de 1999 con la Declaración de Sirté, la cual iba dirigida a:

- abordar eficazmente las nuevas realidades sociales, políticas y económicas de África y el mundo;
- satisfacer las aspiraciones populares de una mayor uniformidad en el cumplimiento de los objetivos de la Carta de la OUA y el Tratado de establecimiento de la CEA;
- revitalizar a la organización continental para que desempeñe un papel más activo en la satisfacción de las necesidades del pueblo;
- eliminar el flagelo de los conflictos;
- responder a los retos locales; y
- movilizar los recursos humanos y naturales del continente en función de mejorar las condiciones de vida.

Para alcanzar estas metas, la Cumbre aprobó, entre otras, las siguientes decisiones:

- Establecer la Unión Africana conforme a los objetivos ulteriores de la Carta de la Organización Continental y las disposiciones del Tratado de establecimiento de la Comunidad Económica Africana.
- Acelerar el proceso de instrumentación del Tratado de establecimiento de la CEA, en particular:
 - acortar los períodos de instrumentación del Tratado de Abuja,
 - asegurar el rápido establecimiento de todas las instituciones dispuestas en el Tratado de Abuja, como por ejemplo, el Banco Central Africano, la Unión Monetaria Africana, la Corte Africana de Justicia, y en particular, el Parlamento Panafricano.
 - fortalecer y consolidar las comunidades económicas regionales como pilares para lograr los objetivos de la Comunidad Económica Africana y la materialización de la Unión prevista.
- Convocar una Conferencia Ministerial Africana sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en el Continente, lo antes posible.

Así, las reformas lanzadas en la declaración de Sirté continuaron su camino, hasta la realización de la siguiente Cumbre de la OUA que se celebró en el año 2000 en Lomé, Togo, donde se aprobó el Acta Constitutiva de la Unión Africana, según los términos de la Declaración de Sirté del 9 de septiembre de 1999.

Después de este evento, por voluntad unánime de los estados miembros, la V Cumbre Extraordinaria de la OUA/CEA, celebrada en Sirté, Libia, en los días 1 y 2 de marzo de 2000, aprobó una decisión en la cual se declaraba el establecimiento de la Unión Africana. En la misma, los Jefes de Estado y Gobierno puntualizaban que los requisitos legales para la UA se cumplirían con el depósito del trigésimo sexto instrumento de ratificación del Acta Constitutiva de la Unión Africana³⁴.

³⁴ El 26 de abril del 2000, Nigeria se convirtió en el trigésimo sexto Estado miembro en depositar su instrumento de ratificación. Con ello se cumplió el requisito de dos tercios, y el Acta entró en vigor el 26 de mayo del 2001.

Los objetivos de la Unión Africana son similares a los de la OUA, y más abarcadores. La OUA había cumplido su función y debía ser sustituida por una estructura dirigida a responder a las necesidades actuales del continente. Los objetivos de la Unión Africana, plasmados en el Acta Constitutiva, son³⁵:

- lograr una mayor unidad y solidaridad entre los países africanos y los pueblos de África;
- Defender la soberanía, integridad territorial e independencia de los estados miembros (este era uno de los objetivos de la OUA);
- acelerar la integración política y socioeconómica del continente;
- promover y defender las posturas comunes africanas sobre asuntos de interés para todo el continente y sus pueblos;
- estimular la cooperación internacional, tomando debidamente en cuenta la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente;
- promover los principios y las instituciones democráticas, la participación popular y el buen gobierno;
- promover y proteger los derechos humanos de los pueblos en correspondencia con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y otros instrumentos pertinentes;
- crear las condiciones necesarias que permitan al continente desempeñar su justo papel en la economía global y las negociaciones internacionales;
- promover el desarrollo sustentable en lo económico, social y cultural, así como la integración de las economías africanas;
- promover la cooperación en todas las esferas de la actividad humana para elevar el nivel de vida de los pueblos africanos;
- coordinar y uniformar las políticas de las Comunidades Económicas Regionales para el logro gradual de los objetivos de la Unión;
- fomentar el desarrollo del continente mediante la promoción de la investigación en todos los campos, en particular la ciencia y la tecnología; y

³⁵ Art. 13 y 14 del Acta Constitutiva.

- trabajar con colaboradores internacionales pertinentes en la erradicación de enfermedades previsibles y la promoción de una buena salud en el continente.

En la Cumbre de Lusaka de 2001 en Zambia, se comenzó a analizar la instrumentación de la UA. Se encomendó al Secretario General elaborar modalidades y lineamientos para el lanzamiento de los órganos de la Unión, incluida la preparación de un Proyecto de Normas de Procedimiento para esos órganos, y asegurar el eficaz ejercicio de la autoridad y cumplimiento de las responsabilidades. Los órganos prioritarios que se constituyeron fueron la Asamblea, el Consejo Ejecutivo, la Comisión y el Comité de Representantes Permanentes.

Asimismo, se encomendó al Secretario General, en coordinación con los estados miembros, trabajar con éstos a través de sus Representantes Permanentes y Expertos. Con este propósito se creará un Comité Representativo de Ministros, el cual supervisará el proceso y presentará propuestas y recomendaciones al Consejo. También se encomendó al Secretario General, en coordinación con los estados miembros, presentar propuestas relativas a Estructura, Funciones y Poderes de la Comisión. El Mecanismo para la Prevención, Manejo y Solución de Conflictos deberá incorporarse a la UA como uno de sus órganos, y el Secretario General deberá efectuar una revisión de su estructura, procedimientos y métodos de trabajo, incluido un posible cambio de nombre.

A la hora de establecer los órganos de la Unión, es importante dejar atrás el carácter excesivamente estado centrista de la OUA y su consiguiente falta de participación civil. Durante la Cumbre de Lusaka se hicieron varias referencias a que la UA se basaba, aunque no estrictamente, en el modelo de la Unión Europea, pero subrayando su calidad de experiencia africana. Sin embargo, conviene hacer aquí algunas aclaraciones. La actual UE comenzó su proceso desde la integración sectorial de industrias, y luego de cuarenta años, se planteó la unidad política, caso totalmente contrario a la UA. Asimismo, la UE establece condiciones para los países que quieran ingresar; en la UA este requisito no existe, dado que son miembros de esta organización todos los miembros de la OUA. Además, las instituciones europeas fueron creadas gracias a la delegación de soberanía que los estados han depositado en ellas, mientras que la UA defiende la integridad soberana de los estados, no dando lugar a que éstos puedan ceder cierta parte de la misma en beneficio del proceso de integración.

El siguiente cuadro explica el funcionamiento institucional de los órganos de la UA, según su acta constitutiva.

Recuadro 2: Órganos de Unión Africana

La Asamblea

El Acta Constitutiva especifica claramente las funciones y los poderes de la Asamblea como órgano supremo de la UA integrado por Jefes de Estado y Gobierno. Las decisiones se toman por consenso. Entre las funciones principales de la Asamblea se encuentran:

- *Establecer las políticas comunes de la Unión.*
- *Aceptar, considerar y decidir sobre las recomendaciones efectuadas por otros órganos de la unión.*
- *Establecer cualquier otro órgano que considere necesario.*
- *Monitorear la implementación de las políticas y decisiones de la Unión, así como también asegurarse que los estados miembros cumplan con las mismas.*
- *Adoptar el presupuesto de la Unión.*
- *Establecer directivas al Consejo Ejecutivo en temas referidos al manejo de conflictos, guerras y otras situaciones de emergencia, así como también en lo referido a la restauración de la paz.*
- *Nombrar a los miembros de la Corte de Justicia, así como también removerlos.*

El Consejo Ejecutivo

El Consejo Ejecutivo es la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores u otros Ministros a quienes se les ha encomendado la responsabilidad de debatir la UA. Los temas debatidos por el Consejo Ejecutivo tendrán que ser sometidas a la Asamblea. Entre las funciones más importantes del Consejo se encuentran las siguientes:

- *Coordinar y tomar decisiones en áreas de común interés, entre las que se incluyen: el comercio exterior, la energía, la industria, los recursos minerales, los alimentos, la agricultura, la ganadería, la pesca y los recursos forestales, los recursos acuíferos, la protección del medioambiente, el transporte y las comunicaciones, la educación, la ciencia y la tecnología, los asuntos migratorios y la seguridad social.*
- *El Consejo es responsable ante la Asamblea, y ésta puede remitirle cualquier asunto que considere pertinente.*

El Comité de Representantes Permanentes

El Comité de Representantes Permanentes está integrado por los Representantes Permanentes y otros Plenipotenciarios ante la Unión. Esta estructura no se reconocía formalmente bajo la OUA, aunque los embajadores se reunían regularmente. El CRP trabajará en estrecha colaboración con la Comisión; participará en el proceso de nominación y designación de los Comisionados; revisará la selección y designación de consultores y dará seguimiento a la instrumentación de las decisiones de la Cumbre. El trabajo del CRP se subordinará al Consejo Ejecutivo.

La Comisión

La Comisión estará ubicada en la sede de la UA y estará encabezada por el presidente de la UA. El presidente contará con el apoyo de un vicepresidente y comisionados, así como otro personal de apoyo. Sus funciones serán similares a las de la Comisión de la Unión Europea, una vez que aquélla asuma plenamente sus actividades.

Los Comités Técnicos Especializados

Se crearán además Comités Técnicos Especializados (CTE) dentro de la Comisión y encabezados por comisionados. Los CTE se encargarán de temas como Economía Rural y Asuntos Agrícolas, Asuntos Monetarios y Financieros, Comercio, Asuntos de Aduana e Inmigración, Ciencia, Tecnología, Transporte, Comunicaciones, Educación, Cultura, etc. Los Comités se encargan de elaborar proyectos y programas de la UA y remitirlos al Consejo. También se ocupan del seguimiento de estos mismos proyectos, una vez que son implementados.

El Parlamento Pan-Africano (PPA)

El Protocolo en virtud del cual se establece el Parlamento Pan-Africano fue aprobado en 2000 durante la Cumbre de la OUA en Lomé, Togo. El Parlamento inició sus funciones en marzo de 2004. Aunque el Acta Constitutiva de la Unión Africana no especifica las funciones y poderes del PPA, el Protocolo establece que durante los primeros cinco años de existencia del Parlamento, solamente tendrá poderes de asesoría y consultoría.

El Consejo Económico, Social y Cultural (CESC)

Éste es uno de los órganos de la UA que propicia la participación de la sociedad civil. Según la decisión de la Cumbre de Lusaka sobre el CESC, los estados miembros tendrán que determinar su estructura, funcionamiento, esferas de competencia, criterios de selección, normas de procedimiento y programa de trabajo.

La Corte de Justicia

El Acta Constitutiva de la UA dispone el establecimiento de la Corte de Justicia y un Protocolo sobre sus estatutos, composición y funciones. No está claro aún en qué consistirán exactamente las funciones y poderes de la Corte, y si tendrá o no jurisdicción sobre estados nacionales. Las funciones y poderes de la Corte se explicarán más detalladamente en un Protocolo adicional, donde además se aclarará su repercusión en las legislaciones nacionales. A la fecha este protocolo no fue negociado.

Instituciones Financieras

El artículo 19 del Acta dispone el establecimiento de instituciones financieras cuyas normas y regulaciones deberán definirse en protocolos al respecto. Las implicaciones de auspiciar estas instituciones sólo se harán manifiestas cuando se hayan completado los protocolos pertinentes. Las instituciones son:

- *El Banco Africano*
- *El Fondo Monetario Africano*
- *El Banco Africano de Inversiones*

El Consejo para la Paz y la Seguridad

El consejo fue lanzado formalmente en el año 2004. Su labor principal se centra en los conflictos internos y en la solución pacífica de las controversias. La importancia de este Consejo radica en la capacidad de intervención de la UA en cuestiones internas cuando estas amenacen la paz y la seguridad regional. Lo novedoso de esto es que se le da a la UA la potestad de intervención en asuntos internos de los estados.

Los órganos que establece el Acta constitutiva de la UA son en principio de carácter supranacional, a diferencia de los de la OUA. Decimos en principio porque todavía existen grandes diferencias entre los socios con respecto a este tema. Mientras Sudáfrica aboga por esta posición y apoya la opción de que los estados deleguen soberanía a la Unión, Libia tiene una posición radicalmente opuesta. Estos dos países, junto con Nigeria, Argelia y Egipto, son los que más peso tienen en las deliberaciones, polarizando muchas veces sus posiciones en los diferentes temas. El establecimiento del Consejo para la Paz y la Seguridad es un paso adelante en este sentido.

Los órganos más importantes creados hasta la fecha son la Comisión, la Asamblea y el Consejo. En este sentido, la Unión no podría funcionar del todo sin estos órganos. Esencialmente estas instituciones ya existían en la OUA, sin embargo sus responsabilidades como órganos de gobierno y administrativos son más importantes en el actual proceso, dado que pueden crear otras instituciones para lograr un funcionamiento más eficaz de la Unión. Para que la Unión funcione completamente como tal, es imperiosamente necesario que se constituyan las instituciones financieras.

Finalmente, hay que tomar en consideración los cambios en las estructuras y políticas de los países miembros que deberán ser implementadas. Una UA efectiva requiere cambios sustanciales en la metodología de trabajo de los Gobiernos, en especial en la disminución de sus poderes en relación con las actividades de la Unión. Los estados deberán compartir la soberanía en áreas fundamentales, tanto en el proceso de elaboración de políticas comunitarias, como en la adopción de medidas económicas, a fin de disminuir los impuestos de importación y promover la convergencia económica y financiera.

Asimismo, existen otras cuestiones, como la relación entre los países más grandes, como Sudáfrica, Nigeria o Egipto, y los pequeños. Estos temas se basan fundamentalmente en el concepto de hegemonía regional. Históricamente, el dominio o preponderancia de un Estado ha sido un factor importante en lo que se refiere a asegurar el éxito o el fracaso de cualquier organización internacional o proceso de integración económica. El punto es, en este sentido, de qué manera el país hegemón y sus vecinos interactúan a fin de lograr los objetivos a los cuales se comprometieron. Brevemente esta situación puede esquematizarse en tres puntos³⁶:

- Los estados más pequeños podrían contener al hegemón o hegemones dentro de un sistema abierto, además de “diluir” su poder y “obligarlo a actuar” de acuerdo a reglas más amplias. El poder dominante se convierte entonces en el centro del sistema regional. Un ejemplo de esto es el caso de Alemania dentro de la UE. En nuestro caso esta posición podría ser asumida por Sudáfrica, por ser al país más fuerte en términos políticos y económicos.
- Los estados más pequeños se podrían alinear con el poder hegemón a fin de obtener algunos de los beneficios que acarrea el estatus de hegemón, lo que

³⁶ Fuente: Inter - Africa Group / Justice Africa.

incluye a la seguridad y la protección, o beneficios económicos. Esto puede darse a nivel de cada CER.

- El poder hegemón podría optar por establecer una coalición como medio para compartir la “carga” de su comunidad, distribuyendo los costos económicos, políticos, y en algunos casos militares, entre los miembros de la comunidad.

En el continente africano, la manera en la que los estados más pequeños responden al dominio de Sudáfrica, Nigeria o Egipto, y las estrategias adoptadas por estos estados relativamente poderosos, tiene una implicancia mayor en la forma en que las Organizaciones regionales pueden ser instauradas. Donde no existen poderes regionales (como en la región del Cuerno de África), la construcción de instituciones regionales es más problemática; es dable esperar que estos países sean los líderes en lo que se refiere a iniciativas, proyección y dirección de la UA, dotándola de una mayor capacidad operativa.

3.2 La promoción del regionalismo y el comercio intra-zona como elemento potenciador de la CEA al amparo de la UA

No obstante lo anterior, existen cuestiones económicas que hay que tener muy presentes a la hora de describir la arquitectura de la UA. Algunas de estas cuestiones las hemos abordado en el capítulo anterior referente a las Comunidades Económicas Regionales. Hoy en día existe en África un amplio consenso en que la regionalización es el camino adecuado a seguir para alcanzar el desarrollo económico. Los africanos son conscientes de los beneficios que puede traerles la integración económica, que incluyen, entre otros, menores costos de transacción en las operaciones comerciales, menores riesgos en materia de inversiones, expansión de los mercados mediante la profundización de las CER, etcétera; aunque muy poco se ha avanzado en este sentido.

Sin embargo, un número importante de factores amenazan el éxito de la integración económica. El más significativo de éstos es la carencia de un Estado “dominante” en materia político – económica en el continente, el cual pueda convertirse en el motor del proceso de integración. Como destacáramos en párrafos anteriores, muchos países africanos son exportadores de materias prima, en especial productos agrícolas y minerales, y compiten el

uno con el otro en los mercados. La producción industrial está concentrada en un número muy reducido de países, y el comercio intraindustrial es muy escaso, en gran parte debido a la falta de complementariedad de sus economías, siendo los intercambios industriales poco significativos a nivel mundial. Sudáfrica no es capaz de conducir por sí sola los destinos del continente entero en materia de integración, aunque sea la economía más desarrollada de África. La integración entre estados vecinos normalmente se realiza bajo patrones desiguales, y los beneficios de los acuerdos son muchas veces polarizados hacia uno de estos patrones. Por ejemplo, según la ECA, Sudáfrica es el beneficiario más importante de SACU, debiendo por lo tanto establecer mecanismos compensatorios para los socios más pequeños de dicha Unión.

Otra de las cuestiones, que es consecuencia de lo mencionado anteriormente sobre el comercio intraindustrial, es el ya mencionado escaso intercambio comercial entre los países africanos y dentro de las CER. Sumado a ello, recordemos la informalidad de los intercambios que se da entre la mayoría de países del continente. La dependencia, tanto económica como política de los países africanos de potencias extracontinentales como la UE, exacerba el panorama. Los principios de la OUA y de la UA en materia económica pueden transformarse en los pilares de una futura política exterior común africana frente al resto del mundo; como se verá más adelante, en la OMC estas cuestiones están empezando a madurar.

Es por ello que la integración económica demanda acciones relevantes. El actual nivel de implementación de los tratados es una muestra de la falta de capacidad institucional para incorporar tales asuntos en la legislación interna de cada país. Los motivos de esta situación fueron explicados en el capítulo anterior.

En materia de integración económica, los detractores de la UA y algunos expertos argumentan que la misma se verá obstaculizada por la desventajosa situación económica que se vive en la región. En África se registran los niveles de pobreza más altos del mundo, y como explicáramos, se registra la menor participación en el comercio mundial. Sin embargo, la UA no está condenada al fracaso. La ECA estableció una serie de prioridades que debería tener en cuenta la UA:

- Fomentar las empresas en todos los niveles, desde el sector informal de pequeña escala a las grandes compañías, el comercio y otras políticas de integración.
- Asegurar que la integración produzca bienes públicos a nivel regional. Entre ellos deberían estar la paz, acciones coordinadas contra el SIDA, la seguridad alimentaria y la educación.
- Racionalizar las estructuras actuales y establecer una mejor división del trabajo entre organizaciones subregionales y regionales, así como contar con financiación adecuada del proceso de integración.

Estas prioridades deberán articularse con los desafíos que tendrá la UA en su futuro desarrollo. En materia económica, las disparidades económicas son grandes. Un ejemplo de ello son los procesos de integración regionales, que estuvieron estancados durante años, y ahora parecen renacer. Cabría preguntarse, ¿cómo se llegará al mercado único, si persisten los problemas de integración regional, y si no se incrementan los flujos comerciales intra-zona? Las disparidades en materia comercial y económica entre los países de UA parecen socavar los argumentos positivos a esta pregunta. No obstante, el aparato institucional ya se ha puesto en marcha para sortear esta cuestión. En 1997 entró en vigencia el Protocolo que regula las relaciones entre las Comunidades Económicas Regionales y la CEA. Este instrumento jurídico provee un esquema de cooperación y coordinación de las actividades de las diferentes CER y la CEA, afirmando la preeminencia de la UA en este cometido.

El siguiente cuadro muestra los intercambios regionales entre las diferentes comunidades económicas regionales, tanto a nivel intra-zona como entre ellas. Asimismo, muestra la participación de África en el comercio mundial, tanto en las importaciones como en las exportaciones. El período tomado como muestra es el año 2000, año de fundación de la UA.

Tabla 14: Comercio exterior africano por regiones económicas

Exportaciones (millones US\$)	UMA	COMESA	ECCAS	ECOWAS	ZONA CFA	SADC	WAEMU	ÁFRICA	MUNDO
UMA	1197,1	162,9	58,9	268,5	180,9	23,1	130,5	1647,1	45568,7
COMESA	192,0	1329,9	166,6	46,9	42,7	1128,8	7,2	2516,6	26096,2
ECCAS	55,9	151,1	186,2	39,5	154,3	186,4	19,9	438,0	17377,7
ECOWAS	11,4	144,1	501,3	2899,2	2018,1	419,0	1622,5	3828,1	29498,4
ZONA CFA	142,0	60,9	244,5	1355,3	984,2	87,9	780,7	1771,6	15402,9
SADC	130,8	3621,2	676,1	405,8	239,1	4595,3	124,3	5895,5	44628,1
WAEMU	86,2	15,9	78,5	1317,6	839,1	36,2	761,0	1496,6	5533,6
ÁFRICA	1684,5	4904,5	1514,7	3587,6	2564,1	5391,4	1874,9	13085,9	141175,3

Exportaciones en %	UMA	COMESA	ECCAS	ECOWAS	ZONA CFA	SADC	WAEMU	ÁFRICA	MUNDO
UMA	2,6	0,4	0,1	0,6	0,4	0,1	0,3	3,6	91,9
COMESA	0,7	5,1	0,6	0,2	0,2	4,3	0,0	9,6	79,3
ECCAS	0,3	0,9	1,1	0,2	0,9	1,1	0,1	2,5	92,9
ECOWAS	0,4	0,5	1,7	9,8	6,8	1,4	5,5	13,0	60,9
ZONA CFA	0,9	0,4	1,6	8,8	6,4	0,6	5,1	11,5	64,7
SADC	0,3	8,1	1,5	0,9	0,5	10,3	0,3	13,2	64,9
WAEMU	1,6	0,3	1,4	23,8	15,2	0,7	13,8	27,0	16,2
ÁFRICA	1,2	3,5	1,1	2,5	1,8	3,8	1,3	9,3	75,5

Importaciones (millones US\$)	UMA	COMESA	ECCAS	ECOWAS	ZONA CFA	SADC	WAEMU	ÁFRICA	MUNDO
UMA	1326,6	210,2	65,6	133,2	168,0	189,2	102,5	1915,8	37507,0
COMESA	196,1	1381,2	165,4	149,7	66,2	3886,9	17,5	5301,2	42895,5
ECCAS	65,2	175,8	209,8	541,6	274,2	740,5	86,9	1649,2	9984,0
ECOWAS	286,6	53,4	63,5	3181,0	1434,2	438,3	1372,7	3945,1	29908,9
ZONA CFA	190,6	41,8	109,9	2210,8	1028,0	256,6	847,6	2812,6	14395,6
SADC	23,3	1239,3	208,7	455,9	100,3	4743,5	39,5	5645,7	42600,5
WAEMU	134,9	11,2	38,3	1776,8	799,2	130,6	761,1	2059,7	8920,1
ÁFRICA	1827,5	2655,4	512,6	4204,2	1910,8	6115,2	1577,6	14059,6	147036,6

Importaciones en %	UMA	COMESA	ECCAS	ECOWAS	ZONA CFA	SADC	WAEMU	ÁFRICA	MUNDO
UMA	3,5	0,6	0,2	0,4	0,4	0,5	0,3	5,1	89,0
COMESA	0,5	3,2	0,4	0,3	0,2	9,1	0,0	12,4	73,9
ECCAS	0,7	1,8	2,1	5,4	2,7	7,4	0,9	16,5	62,5
ECOWAS	1,0	0,2	0,2	10,6	4,8	1,5	4,6	13,2	63,9
ZONA CFA	1,3	0,3	1,3	15,4	7,1	1,8	5,9	19,5	47,4
SADC	0,1	2,9	0,5	1,1	0,2	11,1	0,1	13,3	70,7
WAEMU	1,5	0,1	0,4	19,9	9,0	1,5	8,5	23,1	36,3
ÁFRICA	1,2	1,8	0,3	2,9	1,3	4,2	1,1	9,6	77,6

Fuente: African Economic Perspectives, p. 52, 2001. African Development Bank.

Al analizar el comercio exterior de los países africanos debemos puntualizar algunas características en la estructura del comercio de los mismos. En este sentido, las exportaciones de los países están sesgadas a los *commodities*, los cuales generan más del 80% de los ingresos por exportaciones. Asimismo, las importaciones se componen fundamentalmente de productos manufacturados. Además es importante tener en cuenta que tanto las exportaciones como las importaciones están fuertemente concentradas con respecto a los mercados. En este sentido, la UE, EE.UU. y en menor medida Asia (en particular, China y Japón) concentran más del 80% de las compras y ventas al continente. Volveremos más adelante sobre esta cuestión. A continuación se adjuntan los principales socios comerciales de los países de la UA.

*Tabla 15: Principales socios comerciales de los países de la UA
En miles de millones de US\$ y porcentajes*

	2002 (US\$)	%	2004 (US\$)	%
Importaciones africanas				
Francia	8,7	10,5	8,3	9,5
Estados Unidos	5,9	7,1	6,9	7,9
Alemania	5,6	6,8	6,6	7,5
Reino Unido	4,8	5,8	5,1	5,8
Japón	3,7	4,5	3,3	3,8
Italia	2,8	3,4	2,9	3,3
Unión Europea	30,5	36,8	32,0	36,5
Exportaciones africanas				
Estados Unidos	23,6	27,0	22,3	25,9
Reino Unido	6,3	7,2	8,2	9,5
Francia	5,5	6,3	6,3	7,3
Alemania	5,1	5,8	5,6	6,6
Japón	4,4	5,0	4,1	4,7
Italia	4,5	5,1	4,0	4,7
Unión Europea	35,6	40,7	38,7	44,8

Fuente: FMI, Directions of Trade Statistics Yearbook, 2005

Viendo las estadísticas que muestran los cuadros precedentes, reafirmamos que el comercio exterior africano intra-zona es muy bajo, por lo que la dependencia del mercado internacional es sumamente alta. Esta externalidad es la principal fuente de debilidad que encuentra la consolidación del proceso de integración económica continental. Podemos observar que las regiones o comunidades con mayor intercambio comercial intra-zona son aquellas que tienen entre sus socios a las economías más grandes, como Sudáfrica, en el caso de SADC; Nigeria, Costa de Marfil y Senegal, en el caso de las Comunidades de África Occidental.

Ampliar el comercio intra-zona es sumamente importante para generar beneficios a largo plazo, debido a que los mercados ampliados incentivan la atracción de IED, en contraposición con la actual situación determinada por el tamaño pequeño de los mercados nacionales.

Asimismo, mediante la expansión del comercio entre las CER se podrían crear polos de crecimiento subregional, generando externalidades positivas a los países más chicos³⁷.

Como hemos descrito precedentemente, el progreso en la liberalización comercial ha sido lento, aunque algunas CER han dado pasos firmes para revertir esta tendencia. El letargo en la implementación de la liberalización comercial se debe básicamente a las continuas revisiones sobre los beneficios y pérdidas que podría acarrear el proceso de integración a las economías de los países, lo cual se traduce en la ya mencionada falta de voluntad para implementar las obligaciones de los respectivos tratados. Asimismo, la paupérrima infraestructura y la baja productividad de la producción afectan negativamente la cuestión.

Es importante tener en cuenta que no sólo se han producidos avances leves en el proceso de reducción arancelaria, sino que esta tendencia también se extiende a la remoción de barreras no arancelarias, y asimismo en la confección de certificados de origen. Esto último se complica además si se tiene cuenta la pertenencia de muchos países a dos o más procesos de integración. Según datos de la ECA el comercio intra-zona dentro de las CER se sitúa en promedio en un 10,5% de los intercambios totales. Si se tiene en cuenta el intercambio entre CER, la cifra disminuye a un promedio del 7,5%. Finalmente, si tenemos en cuenta el comercio exterior total del continente con el resto del mundo, la suma se reduce a poco menos del 2%. En este punto, debemos considerar algunas cuestiones relativas al comercio de manufacturas, que si bien es pequeño, en relación con el de los *commodities*, reviste cierta importancia. La carencia de sofisticación industrial es una de las mayores debilidades que enfrentan los países de la UA. Solo tres CER cuentan con producciones industriales que merecen atención³⁸.

- Entre 1994 y 2000 las manufacturas comprendieron cerca del 12% del PBI en COMESA.
- En el mismo período, las manufacturas acapararon una cifra similar como parte del PBI en ECOWAS.
- Asimismo, en este período, estos productos contabilizaban el 15% del PBI en SADC.

³⁷ “Assessing Regional Integration in Africa”. *Economic Commission for Africa*, 2002.

³⁸ *Ibid.*

Claro que el denominador común para que esto se diera en estas regiones, y no en las otras, tiene que ver con lo que mencionáramos en el capítulo anterior sobre las economías líderes. Egipto y Kenya en el caso de COMESA, Nigeria y Costa de Marfil en el caso de ECOWAS y Sudáfrica, y en menor medida Zimbabwe, en el caso de SADC. Por esta razón, y a fin de apoyar el desarrollo de la industria manufacturera, es preciso que la UA establezca marcos de cooperación regional en las CER con el fin de fomentar la atracción de IED, la transferencia de tecnología y la capacitación de recursos humanos. Para ello, es esencial insertar al sector privado en este cometido.

La UA debe enfrentar este desafío a fin de revertir esta tendencia, promoviendo no sólo los intercambios comerciales dentro del continente, de manera de disminuir la dependencia del mercado mundial, y en especial de la UE; sino también insertando a África en el concierto del comercio mundial. Para ello debe adoptar mecanismos de seguimiento, coordinación e implementación de las obligaciones del Tratado de Abuja. La puesta en marcha de todo el entramado institucional es esencial para lograr este propósito.

3.3 Los factores externos que condicionan la obtención de efectos estáticos favorables en la UA

Como mencionáramos en el acápite anterior, las economías africanas, con excepción de algunas pocas, son esencialmente economías productoras de productos primarios, fundamentalmente agrícolas y minerales, con valor agregado de escasa influencia en la conformación del PBI. De esta situación se desprenden algunas cuestiones (o externalidades) que nos proponemos analizar a continuación.

3.3.1 La volatilidad de los ingresos por exportaciones

En esta parte del trabajo analizaremos la composición de las canastas exportadoras de los países que componen la CEA, aspecto éste vinculado con la oferta dirigida a los mercados. Las economías de los países africanos, con excepción de algunas pocas, son esencialmente economías productoras de *commodities*, en especial de algunos productos agrícolas y minerales. Los productos con valor agregado no tienen casi incidencia en la conformación

del PBI. Esto hace que la base productiva de las economías de los países africanos tienda a ser similar. Reflejo de ello son precisamente sus exportaciones. Esto trae a colación la segunda cuestión, referente a la diversificación de su oferta exportable. La dependencia de las exportaciones de uno o dos *commodities* en los países africanos es el denominador común a todas las economías, y dentro de cada CER. La siguiente tabla muestra el grado de dependencia de las exportaciones de los países africanos con respecto a la exportación de *commodities*.

Tabla 16: Dependencia de los ingresos de las exportaciones africanas con respecto a productos primarios (%)

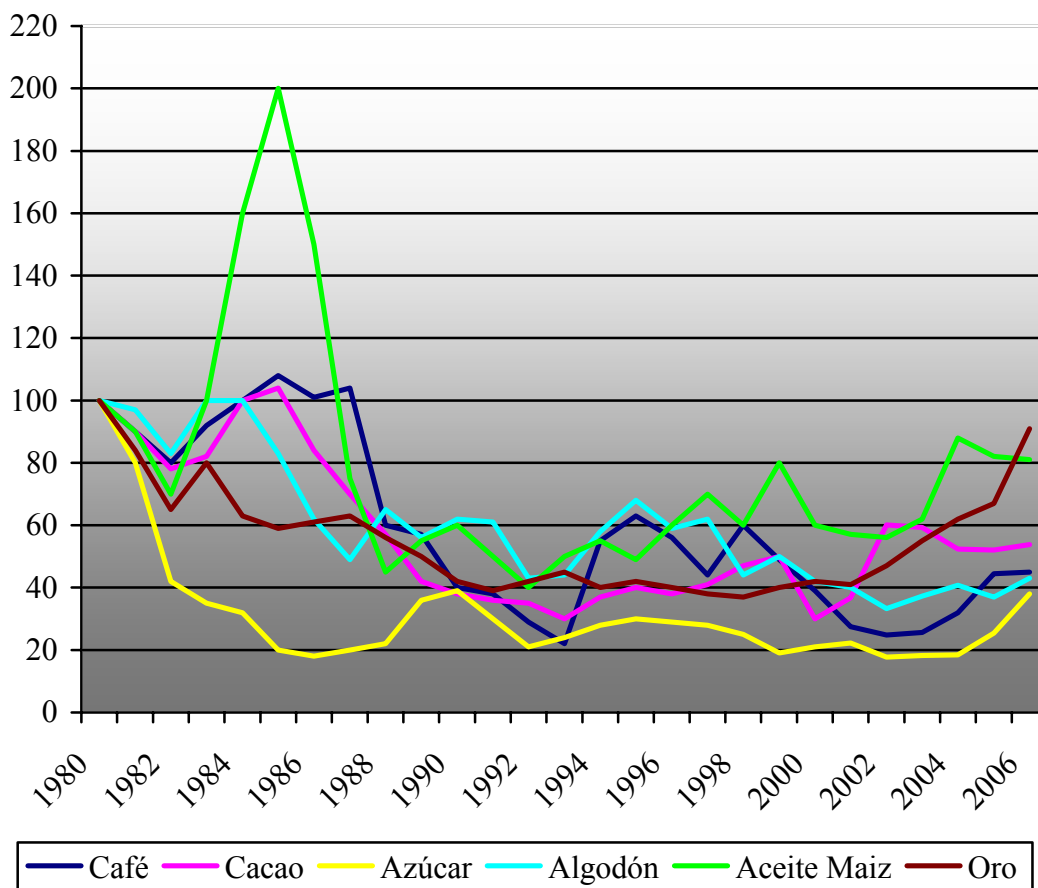
PAÍS	1 COMMODITY	2 COMMODITIES	3 COMMODITIES
Argelia	72	98	98
Angola	83	87	99
Benin	35	63	84
Botswana	78	87	95
Camerún	38	61	81
Rep. Centroafricana	33	64	87
Chad	29	87	96
Congo	91	96	99
Rep. Dem. Congo	58	77	95
Costa de Marfil	35	58	69
Egipto	61	81	85
Etiopía	66	88	96
Gabón	82	88	96
Ghana	59	83	91
Kenya	30	54	75
Libia	100	-	-
Mauritania	45	87	98
Marruecos	23	33	42
Mozambique	27	43	52
Nigeria	96	99	99
Senegal	32	52	62

Sudán	42	56	68
Tanzania	40	53	61
Togo	47	60	72
Túnez	41	45	47
Uganda	95	97	98
Zambia	98	99	99
Zimbabwe	20	27	31

Aclaración: se excluye Sudáfrica, dado que es la economía más diversificada. También se excluyeron algunos países isleños y mediterráneos. Fuente: “Africa’s Commodity Problems: Towards a Solution” United Nations Commodity Year Book, UNCTAD, 1999.

Podemos observar que países como Libia o Nigeria son exclusivamente dependientes de los ingresos de las exportaciones de un solo *commodity*, el petróleo. Pero en general, la dependencia de estos países con respecto a la exportación de estos bienes primarios es extremadamente alta, agravada esta situación con la escasa diversificación, tanto de su oferta exportable como de los mercados de destino. El cuadro se agrava aún más si tenemos en cuenta las oscilaciones de los precios de los *commodities* en el mercado mundial. Por ejemplo, en el caso de Nigeria, las variaciones en los precios del barril del petróleo inciden directamente en la evolución del PBI. Lo mismo ocurre en el caso del cacao o del algodón. La diversificación de la producción y de las exportaciones es la manera más eficiente de proteger a las economías de los bruscos cambios que se producen en el mercado internacional, en especial en el de los *commodities*. A título ilustrativo adjuntamos algunos gráficos con la evolución de los precios de los principales *commodities* no petroleros, que componen las exportaciones de los países africanos.

Gráfico7: Evolución de los índices de precios internacionales de los principales *commodities* que componen la oferta exportadora de los países africanos, período 1980 – 2006



Índice 1980 = 100. Fuente: UNCTAD Handbook of statistics 2006-2007.

De acuerdo con el gráfico podemos apreciar que los precios de los principales *commodities* que componen las canastas exportadoras de los países africanos han tenido fluctuaciones importantes con tendencia a la baja en el período citado. En este sentido, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) ha identificado y clasificado a diferentes *commodities* de acuerdo con su nivel de volatilidad. Entre los que tienen volatilidad alta se encuentran justamente aquellos que componen la oferta exportable de los países africanos, es decir, el café, el cacao, el algodón, las bananas, el azúcar, el té, el oro y los aceites. Asimismo, la tendencia sobre el cambio en los precios de estos productos primarios es a la baja³⁹, impactando directamente en los ingresos por

³⁹ “Trade Performance and Commodity Dependence”. UNCTAD, 2004. Pág 18.

exportaciones de los países africanos, especialmente en los del África Subsahariana. Con el petróleo sucede algo similar, aunque en los últimos tres años se registran incrementos considerables en el precio del barril, mejorando los ingresos por exportaciones en países como Nigeria, Argelia y Libia.

Una consecuencia lógica a esta dependencia de los países en unos pocos *commodities* trae aparejado el deterioro de los términos de intercambio de estos países. En este sentido, no sólo se generan menos rentas, sino también se pierden recursos para el pago de las obligaciones o deudas que las naciones tengan con el exterior. Si tomamos en cuenta que, en términos generales, la producción de estos *commodities* constituye la rama productiva principal de muchos de estos países, veríamos una caída constante en el PBI y problemas en la balanza de pagos, ligada ésta con la evolución de los precios internacionales de estos productos. El panorama se agrava más, si tenemos en cuenta la cuestión del acceso a los mercados para estos productos, lo cual analizaremos seguidamente.

3.3.2 El acceso a los mercados y las prácticas proteccionistas

Las prácticas proteccionistas en los mercados de destino de las exportaciones africanas constituyen otro factor negativo. En este sentido tomaremos un caso específico para explicar este punto: el proteccionismo practicado por EE.UU. contra las exportaciones algodoneras de los países africanos. Cabe aclarar que EE.UU. es uno de los principales mercados para las exportaciones de los países africanos.

El algodón representa un papel fundamental para el desarrollo económico de los países mediterráneos de África Central y Occidental. En Benín, Togo, Burkina Faso, y Chad la producción de algodón representa una proporción de entre el 7% y el 10% del PBI. Asimismo, el algodón ocupa un lugar central en la balanza comercial de estos países: según datos de la OMC, representa cerca del 30% de los ingresos por exportaciones totales, y más del 60% de los provenientes de las exportaciones agrícolas. De acuerdo con el Banco Mundial, más de diez millones de personas de la región dependen directamente de la producción algodонера, y otros varios millones de personas se ven afectadas de forma indirecta por las dificultades que actualmente enfrenta el sector. En consecuencia, el algodón ocupa un lugar estratégico en las políticas de desarrollo y los programas de reducción de la pobreza de los países de África

Central y Occidental. Después de EE.UU. y Uzbekistán, estos países son los terceros exportadores mundiales de fibra de algodón, participando con cerca del 15% de las exportaciones mundiales

En EE.UU., la situación de la industria es bien diferente. Bajo la “*Farm Security and Rural Investment Act*” o “*Farm Bill*”, el gobierno estadounidense utiliza mecanismos de apoyo a los productores agrícolas, bajo diferentes formas de subsidios⁴⁰. Con respecto a la industria de EE.UU., del total cosechado anualmente, cerca del 62% de la producción se destina a las exportaciones, mientras que el resto se destina al consumo doméstico. Sin embargo, debido a la creciente demanda, EE.UU. se ve obligado a importar algodón, en especial de sus socios del TLCAN, China y los países africanos.

A nivel mundial, la situación algodonera es la siguiente. Los precios han venido cayendo estrepitosamente en los últimos años (véase gráfico 7), afectando a los agricultores de todo el mundo. Los precios bajos, producto de los subsidios y la sobreproducción, hacen que los importadores y las industrias intermedias se vean beneficiados, por lo que un gran número de países acusan a EE.UU. utilizar subvenciones y así deprimir los precios internacionales del algodón, haciendo que países como los africanos dejen de percibir ingresos millonarios por exportaciones.

En razón de esto, el Gobierno de Brasil –acompañado entre otros por los países africanos afectados– llevó a EE.UU. ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC en el año 2002⁴¹. Básicamente, se adujo que el programa de pagos por contratos de producción flexible, y los pagos directos, contenidos en la *Farm Bill* de EE.UU., no son medidas permitidas o de comportamiento verde de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Agricultura. El fallo del OSD ha sido desfavorable a EE.UU., quien ha apelado la cuestión. El Órgano de Apelaciones ha analizado el caso y confirmado el fallo del OSD.

⁴⁰ EE.UU. utiliza este tipo de subsidio al amparo de la Medida Global de Ayuda (MGA) que establece el art. 1 del Acuerdo de Agricultura de la OMC. Se entiende por MGA el nivel anual, expresado en términos monetarios, de ayuda otorgada con respecto a un producto agropecuario a los productores de dicho producto. Sobre este tipo de subvenciones existen compromisos de reducción anual. En virtud del art. 13 –la denominada cláusula de paz– se protege a los países que utilizan subvenciones que están en conformidad con el acuerdo para que no puedan ser cuestionadas al amparo de otros acuerdos de la OMC, como el acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias. Sin embargo, como se explicará más adelante en este trabajo, EE.UU. deberá modificar estos programas en virtud de las normas de la OMC.

⁴¹ Brasil vs. EE.UU. Documento DS 267/02 de la OMC.

En relación con el comercio mundial de algodón, es necesario encuadrar el tema en las negociaciones comerciales al amparo de la OMC. Desde la puesta en marcha del Acuerdo sobre Textiles y Vestidos (ATV) como sucesor del acuerdo Multifibras (AMF), el comercio de textiles en general ha comenzado un proceso de liberalización que se prevé concluya en el año 2007, cuando el sector textil sea incorporado de lleno a las normas del GATT en lo relativo al comercio de bienes. Sin embargo, esta liberalización no será beneficiosa para los países africanos si no se eliminan los subsidios que otorgan países como EE.UU. De eliminarse los subsidios, la producción de algodón de los países de África Central y Occidental sería sumamente rentable teniendo en cuenta la volatilidad en los precios de estos *commodities*. En este sentido, los ingresos por exportaciones en los países africanos son el principal determinante de los desajustes en la balanza de pagos, endeudamiento externo, situación fiscal, inversiones, etc. La extrema dependencia de la exportación de algodón, sumado a la baja de los precios internacionales agrava la situación fiscal de estos países, produciendo, como dijéramos, desbarajustes en las cuentas públicas, haciendo que en ocasiones recurran al financiamiento externo y planes de ajuste para equilibrar la situación, relegando recursos para sus programas de lucha contra la pobreza. Esta situación puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Tabla 17: Importancia del algodón en las economías del África Central y Occidental, 1990 – 2001

	Exportaciones de Algodón								
	Valor en US\$ millones			% del total de las exportaciones			% del PBI		
	1990-1991	1998-1999	2000-2001	1990-1991	1998-1999	2000-2001	1990-1991	1998-1999	2000-2001
País	Promedio								
Benín	120	163	123	52,4	76,9	66,7	6,4	6,9	5,3
Burkina Faso	76	159	105	59,7	65,9	56,6	2,8	6,3	4,4
Camerún	65	84	83	3,3	5,1	4,6	0,6	0,9	1,0
Rep. Centrafricana	13	16	24	10,3	10,7	12,3	0,9	1,5	2,5
Chad	164	195	132	85,9	84,1	75,6	9,1	12,0	8,8
Costa de Marfil	152	160	149	5,3	3,7	4,1	1,4	1,3	1,4
Malí	199	473	213	61,9	84,2	38,1	8,2	18,3	9,2
Togo	56	87	32	21,3	32,5	15,6	3,4	6,1	2,6

Fuente: UNCTAD

Básicamente, los países africanos reclaman que se reconozca el carácter estratégico del algodón para el desarrollo y la lucha contra la pobreza, y que se eliminen totalmente las medidas de ayuda a la producción y a la exportación de algodón. En este sentido, en la Cumbre Ministerial de Cancún de la OMC, los países africanos abogaron por el establecimiento de un sistema de reducción de la ayuda interna a la producción algodонера con miras a su eliminación total, y además solicitaron a los países desarrollados –en especial a EE.UU.– el establecimiento de medidas transitorias en forma de indemnización financiera a los productores de los países africanos para compensar las pérdidas de ingresos de las exportaciones no percibidas.

En este último punto es importante explicar que EE.UU., bajo la Ley “*African Growth And Opportunity Act*” otorga no solamente preferencias arancelarias a los países del África Subsahariana, sino que también destina fondos de ayuda para la lucha contra la pobreza. El

contraste es que el algodón no se encuentra beneficiado con estas preferencias, sino solamente unos pocos textiles. Asimismo, los beneficios que otorga esta ley a los productos africanos representan solamente una modesta expansión del tratamiento preferencial que los países africanos productores de algodón ya disfrutaban en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Sumado a esto podemos incluir algunos datos que agravan aún más la situación. Los subsidios otorgados a los productores de algodón de EE.UU. superan en un 60% el PBI total de Burkina Faso, donde más de dos millones de personas dependen de la producción de algodón. La mitad de los subsidios al algodón en EE.UU. se destinan a unos pocos miles de agricultores, que cultivan más de 500 ha de algodón, por lo que es obvio que están más que por encima del umbral de pobreza. Por el contrario, en los países africanos esas subvenciones penalizan a más de un millón de agricultores que sólo cultivan 2,5 ha de algodón y viven con menos de un dólar por día.

Asimismo, según la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), los subsidios al algodón que otorga EE.UU. le han costado a Benín, Burkina Faso y Malí alrededor del 1 al 2% de su PBI y del 8 al 12% de los ingresos por exportaciones. Estos mismos subsidios triplican el presupuesto que la Agencia Estadounidense para el Desarrollo (USAID) destina a todo el continente africano. Según la UNCTAD, EE.UU. otorgó a Malí cerca de U\$S 38 millones, comparado con los U\$S 43 millones que dejó de percibir el país africano por exportaciones de algodón, fundamentalmente a causa de los subsidios estadounidenses. Un caso similar es el de Benín, donde las pérdidas ascienden a U\$S 33 millones⁴².

Al amparo de la agenda de Doha para el desarrollo, los países africanos han propuesto que se extienda al algodón el concepto de “producto especial”. Esto implica que se puedan utilizar medidas ofensivas cuando la exportación de tales productos resulta esencial para el desarrollo agrícola y la supervivencia de las poblaciones rurales. Esto significa que se garantice un trato equitativo en el acceso a los mercados de los países desarrollados. Asimismo, es menester que se eliminen todas las medidas de protección en frontera, de ayuda interna y todas las formas de subsidios a las exportaciones.

⁴² Fuente: UNCTAD.

Es dable también tener en cuenta que si las propuestas en materia de reducción de los aranceles y las ayudas (medidas defensivas) no son acompañadas por el desmantelamiento y eliminación de los subsidios (medidas ofensivas), las primeras serán por demás inútiles. Y es en este punto donde se generan mayores controversias. Las propuestas hechas por los países africanos se basaron en tres pilares:

- Acceso a los mercados: resultaría “mejorado”, mediante la eliminación de derechos y contingentes aplicados a las exportaciones de algodón y de subproductos del algodón de los países menos adelantados y exportadores netos.
- Ayuda interna: eliminación de las ayudas causantes de distorsión del comercio. La propuesta contempla asimismo métodos para evitar el “cambio de compartimento” (recalificación de las ayudas sin proceder a una reducción de sus efectos distorsionadores) y propugna la elaboración de criterios ambiciosos y específicos para el algodón en relación con las medidas autorizadas en el marco de los compartimentos verde y azul⁴³.
- Subvenciones a la exportación: eliminación de todos los tipos de subvención a la exportación el 1º de julio de 2005 a más tardar (guarda asimismo relación con las fechas fijadas en la diferencia relativa al algodón).

De llegar a buen puerto con estas propuestas, habría una mejora importante en los términos de intercambio y la balanza de pagos de varios países del África Central y Occidental.

3.3.3 *La diversificación de los mercados de destino de las exportaciones*

Esta tercera externalidad se refiere a la concentración o escasa diversificación de los mercados de destino de los países africanos, los cuales se centran fundamentalmente en la UE, EE.UU. y en menor medida Asia (Véase tabla 13), aunque este último mercado, en especial China e India, han manifestado recientemente interés en incrementar los lazos comerciales con el continente.

⁴³ Ayudas internas permitidas por el Acuerdo de Agricultura, dado que no provocan distorsiones directas al comercio o sus efectos son mínimos.

Históricamente, las relaciones comerciales internacionales de África se dieron con los países europeos, ex metrópolis de sus colonias entre los que se encuentran Francia, Gran Bretaña, Portugal, Bélgica y en menor medida España e Italia. Estos países siempre han alimentado la dependencia de sus ex colonias con sus mercados mediante diferentes instrumentos de integración económica vertical. Tanto es así que el comercio exterior de África con la UE alcanza más del 60% de los intercambios.

Desde la firma del Tratado de Roma en 1957, la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) adoptó diferentes compromisos económicos con la mayoría de sus ex colonias africanas. En 1963 se firmó el primer Convenio de Yaundé entre la CEE y 18 países africanos, y en 1969 se firmó el segundo Convenio de Yaundé. Su campo de acción se vinculaba básicamente con el comercio, las finanzas y la cooperación técnica. A nivel sectorial, la CEE financió grandes proyectos de infraestructura. Pero no fue hasta el año 1973, con el ingreso de Gran Bretaña en la CEE, que las relaciones entre ambas regiones tomaron un nuevo ímpetu. Así, en 1975 se firmó la primera Convención de Lomé entre la CEE y los países ACP (África., Caribe y Pacífico), absorbiendo los compromisos de las convenciones de Yaundé. La convención de Lomé fue concebida en aquel momento como un ejemplo de asociación norte – sur, basada en la asociatividad y la solidaridad. En términos comerciales, la primera convención de Lomé proclamó el uso de preferencias arancelarias para las exportaciones de los países africanos a la CEE⁴⁴.

Con la firma del Acuerdo de Cotonou se persiguió el objetivo hacia la integración sostenida de las economías de los países ACP en la economía mundial, mediante el fortalecimiento de sus producciones, oferta y capacidad comercial. En este sentido, la atracción de inversiones productivas es fundamental y sumamente importante, siempre y cuando se establezcan políticas de fomento a éstas basadas en la transparencia y seguridad jurídica, aspecto que no se encuentra en la mayoría de los países africanos.

A fin de alcanzar sus objetivos, el Acuerdo de Cotonou propone cambiar el sistema de preferencias comerciales establecido en Lomé, por acuerdos de asociación económica (EPA

⁴⁴ Los convenios de Lomé fueron cuatro, hasta que en el año 2000 se firmó el Acuerdo de Cotonou, absorbiendo los compromisos asumidos en Lomé, pero con la diferencia de establecer relaciones económicas “recíprocas” entre ambas partes, y no de tipo preferencial como se venían desarrollando hasta el momento.

por sus siglas en inglés). Las negociaciones en este tema comenzaron en el año 2002. Los EPA's entrarán en vigencia en el año 2008, y se basarán en cuatro principios:

- Asociación. La UE removerá la mayoría de las barreras comerciales, en especial las no arancelarias, y trabajará con los países sobre la base del crecimiento y sustento de sus exportaciones. En este sentido, los países ACP, particularmente los africanos debido a su dotación de recursos, implementarán políticas apropiadas para fortalecer la capacidad de abastecimiento y reducir los costos de transacción.
- Integración regional y liberalización progresiva. Los EPA's tienen como fin establecer áreas de libre comercio entre la UE y los países o grupos de países de los ACP. En este sentido, el objetivo de los EPA's es promocionar los acuerdos subregionales de integración, para así fortalecerlos y convertirlos en socios estables. Éste es un tema controvertido y novedoso, en especial si se tiene en cuenta que la UE siempre apoyó la integración vertical con sus ex colonias, restándole importancia y apoyo a la integración horizontal de los países (CER en África). Esta vía de negociación es preferida por la UE para negociar los EPA, más allá de los acuerdos individuales, para así responder mejor a las necesidades y dificultades de estos países en desarrollo. Asimismo los acuerdos de libre comercio que se alcancen a partir del año 2008 no sólo incluirán al comercio de bienes, sino también servicios, inversiones y los denominados “temas de Singapur”⁴⁵.
- Diferenciación y flexibilidad. Este punto se refiere a los niveles de desarrollo de las economías, con especial énfasis en los países menos desarrollados, como la mayoría de los países del África Subsahariana.
- Compatibilidad con las reglas del sistema multilateral de comercio. Por esta razón se busca reemplazar el sistema de preferencias unilaterales por un sistema de acuerdos recíprocos más transparentes.

A continuación, en el siguiente cuadro adjuntamos la evolución del comercio de mercaderías de los países africanos con el mundo.

⁴⁵ Los temas de Singapur se refieren básicamente a aquellos negociados en la Cumbre Ministerial de la OMC en Singapur en 1995, e incluyen las inversiones relacionadas con el comercio, los derechos de propiedad intelectual relacionados al comercio, las compras gubernamentales y los servicios.

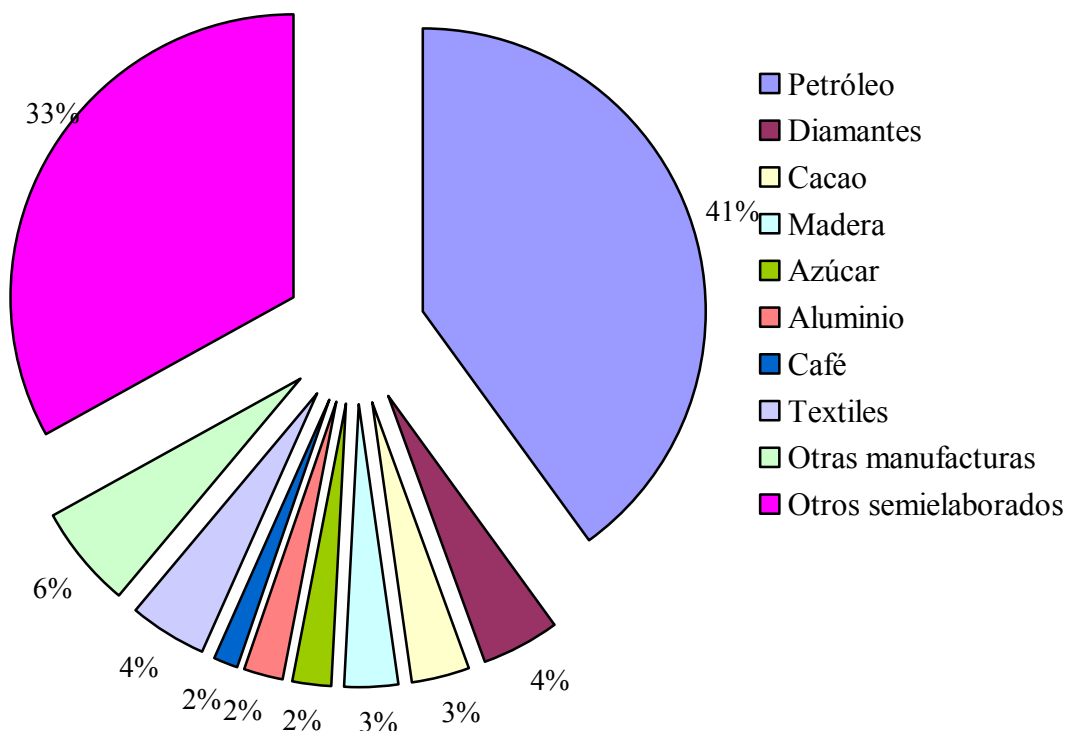
Tabla 18: Comercio exterior africano por regiones, año 2004

Origen	Destino							
	América del Norte	América del Sur y Central	UE	CEI	África	Medio Oriente	Asia	Total mundial
	Valores en miles de millones de US\$							
África	43	7	99	1	23	3	39	232
	En porcentaje							
África	18,5	3,0	42,7	0,4	9,9	1,3	16,8	100,0

Fuente: OMC

A nivel sectorial, las importaciones de la UE provenientes de los países africanos se componen de la siguiente manera:

Gráfico 8: Composición sectorial de las importaciones de la UE provenientes de África



Fuente: Comisión Europea, año 2003.

Teniendo en cuenta que más del 42% del comercio exterior africano se desarrolla con la UE en virtud del Acuerdo de Cotonou y los EPA que se desprenden de él como primer mercado; y con EE.UU. como segundo, podemos ahondar un poco más en esta cuestión si vemos el comercio que cada una de las CER comparte con estos mercados extra-zona. A continuación, los siguientes cuadros ilustran esta situación.

Tabla 19. Dirección de las exportaciones de las CER en promedio, período 1994 – 2000 (%)

CER	UE	EE.UU.	Otros países
COMESA	39,3	20,8	25,7
ECCAS	45,2	27,7	22,8
ECOWAS	39,0	26,1	21,8
SADC	26,6	14,0	42,0
WAEMU	45,9	4,9	25,8
UMA	71,1	6,3	18,2

Tabla 20: Dirección de las importaciones a las CER en promedio, período 1994 – 2000 (%)

CER	UE	EE.UU.	Otros países
COMESA	33,7	10,0	43,1
ECCAS	53,4	7,7	19,8
ECOWAS	45,8	6,9	33,8
SADC	25,9	6,6	54,7
WAEMU	41,7	4,0	34,4
UMA	60,8	6,1	28,1

Fuente: Economic Commission for Africa, sobre la base de datos del FMI, 2001.

Como podemos apreciar, las CER son altamente dependientes del comercio con otras regiones del mundo. Si contrastamos estos valores con los de la tabla 14, apreciaremos la marginalidad que se da en el comercio intra-zona en y entre las CER. La profundización de acuerdos como el de Cotonou, el acuerdo de libre comercio de EE.UU. con SACU, o el AGOA, no hacen más que sustentar esta tendencia. Una de las razones de esta tendencia es que África produce productos que no consume (como ciertos minerales y productos agrícolas) y consume otros

que no produce (manufacturas y productos alimenticios). Como vimos anteriormente, la limitada diversificación de sus exportaciones en algunos *commodities* hace que el valor agregado en sus actividades productivas sea escaso. Esto hace que las economías compitan entre sí por los mismos mercados de destino, en vez de complementarse, para así poder abastecer mercados más amplios con una oferta más diversificada.

En los casos citados, y tomando como base la teoría económica del comercio internacional, el patrón de comercio radica básicamente en la dotación de factores, que son los que condicionan el comercio internacional en estos países. Los países africanos son abundantes en el factor trabajo, mientras que sus principales socios lo son en el factor capital. Básicamente esta tendencia refleja la ventaja comparativa que se da en los intercambios entre ambas regiones.

Asimismo, las características de estos intercambios denotan un tipo de comercio denominado inter-industrial, en el que un país abundante en factor productivo, como el capital, es exportador de los bienes que incorporen intensivamente este factor, e importará los bienes en el que otro país es abundante en el factor en que aquel es escaso, como por ejemplo el trabajo. Así se refleja el principio de la ventaja comparativa. En relación a esto, los países africanos podrían procesar cierto tipo de productos, agregando valor a sus exportaciones, sin embargo la carencia de inversiones productivas en algunos sectores clave, condiciona de sobremanera esta cuestión.

Si las naciones africanas quieren insertarse en la economía internacional con más peso, deberán mejorar la competitividad de las exportaciones y la diferenciación de sus productos, para disminuir su dependencia de algunos pocos productos, equilibrar su accionar comercial externo y obtener términos de intercambio más favorables. En este sentido, la reconversión industrial, la atracción de IED y de tecnologías es esencial, para así poder generar un comercio más equilibrado y de tipo intraindustrial. Este tipo de comercio radica en la diferenciación de productos de una misma industria, fomentando la competitividad y las economías de escala. Claro que esto parece verse bastante difícil en la coyuntura actual de las economías africanas. Sin embargo, existen algunos elementos que podrían ayudar. El más importante de ellos es la NEPAD (*New Partnership for African Development*) o Nueva Asociación para el Desarrollo de África, que abordaremos en el capítulo final de este trabajo.

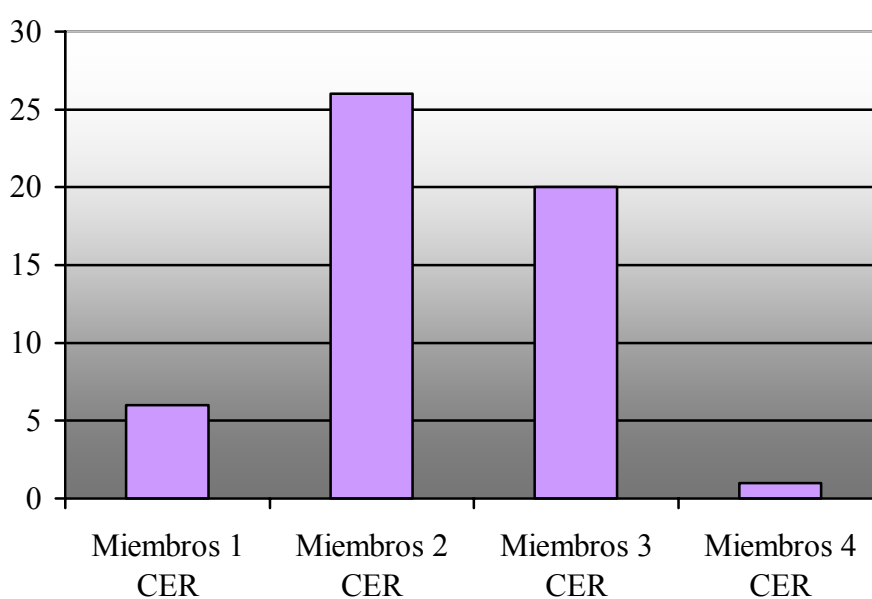
En todas estas cuestiones externas es donde la CEA y los mecanismos de integración económica y sectorial de la UA deben apuntar si se desean establecer efectos estáticos (y dinámicos) favorables, para alcanzar una CEA sólida, capaz de revertir la actual tendencia marginal en la participación de África en la economía mundial y en el interior de cada CER. Asimismo, las CER y los propios países deben llevar adelante programas y políticas comerciales e industriales acordes con los objetivos de afianzamiento de la CEA.

4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hemos analizado el nuevo regionalismo en África y su más ambicioso proyecto: la Unión Africana, desde una perspectiva comercial. También, cuáles son los factores internos y externos que condicionan el establecimiento pleno de la Comunidad Económica de África. Atendiendo a la hipótesis planteada y el desarrollo del trabajo podemos presentar las siguientes conclusiones y recomendaciones. Asimismo, explicitamos algunos aportes que, a nuestro criterio, tenderían a mejorar la actual *performance* de la UA en materia de integración comercial continental, aportando herramientas para el debate.

Como hemos visto, las regiones que integran la UA enfrentan grandes desafíos, no solo en el ámbito económico, sino también en el político. A nivel de los procesos de integración, la pertenencia simultánea y superposición de los países y políticas respectivamente a más de una CER trae consigo consecuencias negativas y debilita el proceso de integración en su conjunto. Esta pertenencia simultánea hace también que algunos procesos de integración puedan lograr avances a costa de otros, debido al grado de compromiso asumido por los Gobiernos, ya sea por cuestiones económicas, políticas o culturales. En el siguiente gráfico se puede apreciar la situación de pertenencia simultánea.

Gráfico 9: Pertenencia simultánea a diferentes CER de los 53 países africanos.



Una tendencia que parece repetirse en cada CER es la creación de procesos más pequeños entre algunos de sus miembros. Tal es el caso de SACU dentro de SADC, de WAEMU dentro de ECOWAS o la Comunidad del Este de África (EAC) dentro de COMESA. Esto podría explicarse desde la óptica de que los países prefieren incorporarse a grupos más pequeños con el fin de acelerar la integración regional y aprovechar las ventajas en procesos menores. Sin embargo, como explicáramos, son más los problemas que los beneficios que genera esta situación. Si se incorpora el concepto de unión aduanera, el panorama se ensombrece aún más, porque afectaría sobremanera los procedimientos para la facilitación del comercio intra-zona y los posteriores beneficios de generar efectos estáticos favorables.

Asimismo, generalmente los países que se encuentran en dos o más procesos de integración enfrentan dificultades de carácter financiero. La pertenencia simultánea duplica o triplica los esfuerzos y recursos que los países tienen, haciendo que los costos por la integración sean mayores a los beneficios. Si a eso le sumamos la escasez de recursos, tanto humanos como financieros, que existe en la región, la complicación es extrema. Estas cuestiones hacen que los países pierdan eficiencia y competitividad, haciendo que “pierdan la perspectiva” sobre cuáles son sus mejores opciones, y cuáles puedan desarrollar un interés estratégico específico.

Si bien la ampliación de los mercados trae beneficios a los países que integran un proceso de integración económica, la actual situación de los procesos africanos demuestra todo lo contrario, por lo que según esta experiencia no se han dado efectos estáticos favorables dentro de cada proceso, más allá de algunos avances leves en materia de desgravación arancelaria y establecimiento de zonas de libre comercio incompletas. Como vimos, los intercambios comerciales dentro de cada CER, y entre ellas, son débiles e insuficientes como para poder medir un efecto positivo de la integración. Incluso en muchas de las CER, ni siquiera hay plazos y cronogramas establecidos de desgravación arancelaria y para la implementación de la zona de libre comercio o unión aduanera.

Por otro lado, el problema de la pertenencia simultánea también afecta al frente externo. En este sentido, los EPA's incluidos en el acuerdo de Cotonou con la UE se llevan adelante con las CER definidas a tal fin. Estos acuerdos, si bien son positivos porque garantizan libre acceso al mercado europeo (aunque con reservas) e IED, podrían acentuar la tendencia actual que tienen los intercambios comerciales entre África y la UE, en detrimento de la integración

continental. No obstante, estos acuerdos pueden servir como una posible solución, en el sentido de que pueden incluir cláusulas que especifiquen que cada país africano deberá pertenecer a una sola CER, aunque esta cuestión podría traer cierta reticencia por parte de los países africanos.

Del mismo modo, la producción de los países africanos y sus exportaciones escasamente diversificadas alimentan el proceso de integración vertical entre éstos y sus ex metrópolis, especialmente en Europa, dejándose en un segundo o último plano a la integración horizontal entre ellos. Las actuales estructuras de producción y comercialización (infraestructura) son frágiles y hay una gran falta de flexibilidad para adaptarse a las reglas del comercio internacional. Esto explica por qué los productos africanos juegan un papel marginal en el comercio mundial, lo que se traduce en una creciente falta de competitividad. En lo referido al comercio intra-zona, éste está básicamente dominado por unos pocos países del continente⁴⁶ y por un número limitado de *commodities*. Asimismo, y a diferencia de otras regiones, el comercio intraindustrial en la región es muy limitado⁴⁷. Por otro lado, y según datos de la UNCTAD, los países africanos sólo importan del continente, en promedio, el 4% del total de productos que componen el grueso de sus importaciones extra-zona en algunos sectores como el de maquinarias y equipos, los cuales constituyen cerca del 75% de las importaciones extra-zona⁴⁸.

A nuestro entender, el principal problema que enfrentan los países de la UA, en relación con el comercio internacional, es la falta de competitividad de sus productos y la escasa diversificación de sus exportaciones. Podemos afirmar que las exportaciones de los países de la UA se caracterizan por:

- Estar compuestas por un número muy limitado de productos.
- Más de la mitad de las exportaciones de los países africanos se componen de un 95% de *commodities*, y en algunos como el de Libia esta dependencia llega al 100%. Hemos visto cómo los precios de los principales *commodities* afectan a las economías de África.

⁴⁶ Podemos mencionar entre otros a Kenya, Sudáfrica o Egipto.

⁴⁷ El comercio intraindustrial se da básicamente en productos derivados del petróleo. UNCTAD.

⁴⁸ UNCTAD, “Trade Capacity Development for Africa”, Ginebra, 2006.

La diversificación de la producción y de las exportaciones es la manera más eficiente de proteger a las economías de los bruscos cambios que se producen en el mercado internacional, en especial en el de los *commodities*. Asimismo, con la diversificación, la creación de industrias (o *joint ventures*, como en el caso del Sudeste Asiático) y el apoyo a las pequeñas empresas, se reduciría fuertemente la dependencia de los países con respecto a las oscilaciones de los precios internacionales de estos productos. Para ello el incremento de la producción industrial y la exportación de productos intermedios y terminados son fundamentales.

Habiendo explicado los principales resultados a los que llegamos, es importante puntualizar cuál es el papel que debería jugar la UA en toda esta cuestión. Como organización de carácter continental, la UA debería implementar mecanismos tendientes a apoyar la armonización y coordinación de los diferentes instrumentos que componen las CER, para así poder alcanzar los objetivos delineados en el Tratado de Abuja. Estos mecanismos deberían incluir la definición de pautas concretas sobre el estado de avance del proceso de integración en las CER, así como también sobre el grado de armonización de normativas entre ellas, en vistas a establecer medidas para la facilitación del comercio y así dar cumplimiento efectivo a las diferentes etapas de creación de la CEA. Como explicáramos *ut supra*, el Protocolo sobre las relaciones entre las CER y la CEA es un avance en este sentido.

Los mecanismos de coordinación y armonización en el marco de la UA deberán desarrollarse a través de la Secretaría de la Organización, y las demás Secretarías Técnicas de las CER. Asimismo, es dable contar con los aportes institucionales que podría hacer la ECA en esta materia, y los recursos del Banco Africano de Desarrollo (BAfD). Asimismo, el continente cuenta con una herramienta que puede servir a este propósito. Nos referimos a la NEPAD. A través de esta iniciativa, la UA puede canalizar recursos de las principales potencias para poner en marcha estos mecanismos. En el siguiente recuadro resumimos sus principales características.

Recuadro 3. Características de la NEPAD

Esta iniciativa intergubernamental comprende un Plan de Desarrollo integrado que se focaliza en temas sociales, económicos y políticos. En ella, los líderes africanos se comprometen ante sus pueblos y la Comunidad Internacional a llevar a África por la senda del crecimiento sostenido, mediante la integración del continente en la economía global. En este sentido, recordemos que África participa con menos del 3% del comercio mundial de mercaderías.

Asimismo, la NEPAD establece que la paz, la seguridad, la democracia, el buen desarrollo de la economía y el buen gobierno, son condiciones para lograr el desarrollo sostenible. En este aspecto, NEPAD propone un sistema voluntario de revisión y adhesión a los códigos y estándares de conducta internacionales. Este punto se centra fundamentalmente, en términos que los países desarrollados aconsejaron se implementen en África.

Los esfuerzos para la recuperación política y económica de África comenzaron en 1999, y se cristalizaron en la NEPAD en octubre de 2001. Tres años antes los presidentes de Argelia, Sudáfrica y Nigeria ocuparon los cargos de: presidente de la OAU, presidente del movimiento de países de No Alineados, y del Grupo de los 77 respectivamente. Ellos coincidieron en la necesidad de unir posiciones para enfrentar las cuestiones referentes a la paz y la seguridad, así como también la pobreza y el subdesarrollo en el continente. Los presidentes encomendaron a la OUA realizar un estudio sobre el endeudamiento externo de África. Mientras el presidente de Sudáfrica elaboraba su visión del “Renacimiento de África”, concebida en el Programa del Milenio de Naciones Unidas para la recuperación de África (MAP). Paralelamente, el presidente de Senegal propulsó el Plan OMEGA, el cual se focalizaba en el desarrollo de la infraestructura y en la educación. Todo ello se realizó con el apoyo técnico de la Comisión Económica de Naciones Unidas para África.

Siguiendo con el mandato de la OUA, el MAP y la iniciativa OMEGA se llegó a la Nueva Iniciativa Africana en mayo de 2001. En la sesión inaugural de la NEPAD en octubre de 2001 en Nigeria se formó un comité de seguimiento integrado por 15 Jefes de Estado y de Gobierno. Asimismo, se estableció la Secretaría General de NEPAD en Sudáfrica.

Los líderes africanos acordaron en el marco de la NEPAD los siguientes compromisos:

- *Fortalecer los mecanismos de prevención de conflictos, manejo y resolución.*
- *Promover y proteger la democracia y los derechos humanos, mediante el desarrollo de estándares fiscales, transparencia y participación ciudadana.*
- *Restaurar y mantener la estabilidad macroeconómica.*
- *Revitalizar y extender la educación, el entrenamiento técnico y los servicios de salud.*
- *Promover el rol de la mujer en el desarrollo económico y social; y*
- *Promover el desarrollo de la infraestructura, la agricultura, la agroindustria, y la industria manufacturera, a fin de satisfacer las necesidades de exportación, mercado interno y creación de empleo.*

La NEPAD propone asimismo focalizar los esfuerzos en los temas económicos. En este sentido, las principales estrategias incluyen:

- *Establecimiento de una paz duradera y a largo plazo, seguridad, democracia y buen gobierno. Para ello es indispensable contar con mecanismos de resolución y prevención de conflictos, disminuir la vulnerabilidad política y social, combatir la proliferación de armas pequeñas e implementar reformas políticas en los servicios públicos.*
- *Provisión de servicios públicos elementales como el agua, transporte, energía, manejo del medio ambiente, telecomunicaciones e infraestructura.*
- *Desarrollo de la educación y los recursos humanos, aplicando las tecnologías en las*

comunicaciones.

- *Incremento de la movilización de recursos domésticos y atracción de inversiones extranjeras.*
- *Creación de un ambiente estable y adecuado para el desarrollo de las actividades del sector privado.*
- *Promoción del uso efectivo de la ayuda, reformando los sistemas de distribución de la misma.*

Con el objeto de llevar adelante estos temas, la iniciativa opera en tres niveles:

- 1. A nivel global: África establecería una nueva relación con sus donantes, países desarrollados e instituciones internacionales.*
- 2. A nivel regional: los países africanos cooperarían en una gama de actividades como por ejemplo la constitución de joint ventures, proyectos fronterizos, todos los cuales promoverán la integración económica.*
- 3. A nivel nacional: NEPAD evidencia una nueva relación entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil.*

La relación entre la UA y la NEPAD es preocupante para algunos sectores políticos en África. Muchos piensan que NEPAD es un claro rival del proceso de integración continental, aunque en la realidad, la iniciativa fue desarrollada independientemente de la UA, por lo que está subordinada a ésta, y existe consenso entre los líderes africanos de tomar a la NEPAD como una institución de la UA.

La NEPAD fue presentada al G7. El grupo de países más industrializados del mundo dio una calurosa acogida a la iniciativa, prometiendo su total apoyo a la misma. Asimismo, la NEPAD fue presentada en la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas, en la Cumbre Ministerial de Doha de la OMC, en la Cumbre de Monterrey, México, sobre financiamiento al desarrollo, y en la Cumbre de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible, recibiendo el mismo apoyo.

La UA debería contar con instituciones supranacionales fuertes, como en la UE, donde queden representados los intereses de la comunidad como un solo organismo, diferenciándolas de las actuales instituciones intergubernamentales y débiles que poseen los procesos de integración regionales. El esquema de paralelos y modelos podría ser el camino. En este sentido, los gobiernos deberán comprometerse más con el proceso de integración, apoyando la participación del sector privado y la sociedad civil, a fin de crear condiciones favorables para el desarrollo. Es menester que se solucionen pacíficamente los conflictos armados regionales, y es aquí donde la UA puede jugar un papel importante, si posee la capacidad para resolver eficazmente estas situaciones.

En relación con el tema de la pertenencia simultánea de los países a diferentes CER, consideramos necesario que los países “se sinceren” en relación con los beneficios que les puedan reportar la pertenencia a diferentes CER. Asimismo, es necesario redefinir algunos de

los objetivos y metas de estas comunidades, y lograr, como dijéramos, mayor armonización entre ellas. Por ello consideramos dos posibilidades concretas:

- Establecer cinco comunidades centrales que sirvan de base para la construcción de la CEA (o redefinir los estamentos de algunas de las ya existentes): una en la región del norte de África, una en la región del África Occidental, una en la Región del África Central, una en la región del África Oriental y por último una en la región del sur del continente. En este sentido, no deberá existir pertenencia simultánea, por lo que estas comunidades (algunas ya existentes) deberán absorber a las más pequeñas. Es dable tener en cuenta que estas “nuevas CER” deberán incorporar objetivos posibles de ser alcanzados, estableciendo áreas de prioridad, teniendo en cuenta para ello las disparidades en materia económica que pudieran existir entre los países que las integren.
- La otra posibilidad que creemos plausible tiene que ver con el establecimiento natural de economías líderes, alrededor de las cuales se podrían formar procesos de integración que sirvan como base para construir la CEA. De esta forma, podemos tener a Sudáfrica como economía que lidere la integración de los mercados en la región del sur (SACU es un avance en este sentido); Nigeria y Costa de Marfil en la región occidental; Kenya en la región oriental; Camerún en la región central y Egipto en la región del norte. Los países más chicos tendrán el incentivo de integrarse a estas economías por la ampliación del mercado que podría darse para éstos. Asimismo se podrían establecer proyectos industriales conjuntos entre las economías que tengan bases similares, tal como sucedió en el caso del Sudeste Asiático. En el caso una economía con significativos vínculos comerciales pre-existentes decide iniciar un proceso de integración económica, las pequeñas economías que se encuentran más próximas, tanto en términos geográficos como comerciales, encontrarán un gran incentivo para sumarse a dicho proceso. De no seguir esta opción, posiblemente empeorarían tanto los términos como la magnitud de sus intercambios exteriores, siendo también las principales perjudicadas por los efectos de desviación de comercio derivados de la integración. Esta idea resume básicamente la aplicación de un modelo de *Hub and Spoke* en el continente.

De esta manera, mediante una integración de mejor calidad, se sentarán bases sólidas para la construcción de la CEA en que la responsabilidad de su éxito recaiga en las dos partes principales del proceso: la UA y las CER. Las reformas de los procesos regionales deberán no sólo crear comercio, sino también establecer condiciones favorables a las inversiones, a fin de asegurar las condiciones para lograr el crecimiento económico sostenido, y así insertarse en el contexto mundial.

Asimismo, los factores externos también pueden jugar un papel positivo. Además del Acuerdo de Cotonou, China e India están dando pasos sólidos con el fin de profundizar e incrementar las relaciones económicas con el continente. Si bien esto puede “encasillar” a África como proveedor neto de materias primas, existe una contraparte que puede fomentar la explotación de otras actividades y así diversificar la producción y las exportaciones. Nos referimos a la IED. Los flujos de IED de China hacia el continente se han duplicado, y se espera que esa cantidad se cuadriplique para el año 2020⁴⁹.

A diferencia de la NEPAD, que condiciona los recursos otorgados por las grandes potencias a los compromisos con la democracia, el buen gobierno y el respeto a los derechos humanos, esta condición no es necesaria ni obligatoria para los negocios que se den entre África y China o la India.

Por otro lado, los programas de apoyo financiero deben dirigirse principalmente para mejorar la infraestructura terrestre, marítima y aérea, a fin de promover los intercambios regionales y reducir los costos asociados con estas operaciones, tal como lo hicieron los países del Sudeste Asiático. La NEPAD, sin duda, es una herramienta fundamental de este proceso, ya que pretende transformar las históricas transferencias de ayuda internacional en patrones fundados en un sistema más justo y equitativo, insertando a África en el sistema mundial de comercio, mediante la creación de valor agregado. Obviamente esto debe ir acompañado por la apertura de los mercados agrícolas de los países más desarrollados, como la UE y EE.UU.

La Comunidad Internacional no puede estar ajena a este proceso. En el marco de la OMC, los países de la UA, junto con otros países en desarrollo, abogan por la reducción y eliminación de los subsidios a la agricultura, en especial en la UE, su principal socio comercial. Las negociaciones iniciadas en Doha de alguna manera comprometieron a los países desarrollados

⁴⁹ Fuente: World Bank.

a discutir este tema. Si se logran avances sustanciales en este aspecto, la UA se insertará en un ambiente comercial internacional más justo y equitativo, lo que traerá beneficios a las economías del continente. La unidad de los países en el seno de la UA reforzará su capacidad negociadora, no sólo en materia comercial, sino también financiera ante los organismos internacionales de crédito como el FMI o el Banco Mundial.

Actualmente la UA tiene mucho por hacer. Existen grandes obstáculos, muchos antecedentes precautorios, pero también formidables oportunidades. Ése es el desafío que África deberá encarar en el siglo XXI, a fin de modificar su actual situación de debilidad, y convertirse en un instrumento de posibilidad y oportunidad.

5 BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

5.1 Fuentes primarias

LIBROS

- ARNAUD, Vicente. “MERCOSUR, UE, NAFTA y los procesos de integración regional” 2º edición. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999. Cap. 8.
- BALASSA, Bela. “Teoria da integração econômica”. Estudos de economia moderna, 3º Edição. Livreria Clássica Editora. Lisboa, 1982.
- BARBÉ, Esther (coord.). “Política exterior europea” Ariel Estudios Europeos. Madrid, 2000. Cap. 2.
- BERTHÉLEMY, Jean-Claude y SÖDERLING, Ludvig. “Emerging Africa” Organization of Economic Cooperation and Development (OECD), Paris, 2001.
- BROADMAN, Harry. “Africa’s silk road. China and India’s new economic frontier”. The World Bank, Washington DC, 2006.
- CHORING-HUEY, Wong y KIRMANI, Naheed. “Trade Policy Issues” International Monetary Fund (IMF), Washington DC, 1995. Cap 12.
- DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert. “Teorías en pugna en las relaciones internacionales”. Grupo Editor Latinoamericano, Colección de estudios internacionales. Buenos Aires, 1993. Cap. 10
- KABUNDA, Mbuji. “África subsahariana ante el nuevo milenio”. Editorial Pirámide. Madrid, 2002. Caps. 3, 4 y 13.
- LE MONDE DIPLOMATIQUE. “Geopolítica del Caos” Editorial Temas de Debate, Madrid 2000. Caps. 4 y 10.
- LECHINI, Gladys. “Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior”. CLACSO libros, Buenos Aires, 2006.
- LORCA, Alejandro y ESCRIBANO, Gonzalo. “Las economías del Magreb: opciones para el Siglo XXI”. Ediciones Pirámide, Madrid, 1998.
- SCHIFF, Maurice y WINTERS, Alan L., “Integración Regional y Desarrollo” Ed. Alfaomega y Banco Mundial. 1º edición, enero de 2004.

- SUKUP, Víctor. “Europa y la Globalización: tendencias, problemas y opiniones”. Editorial Corregidor, Buenos Aires, 1999. Cap. 3.
- TAMAMES, Ramón y HUERTA, Begoña. “Estructura Económica Internacional”. 19º Edición. Editorial Alianza, Madrid 1999. Cap. 13
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA, “Assessing Regional Integration in Africa”, ECA Policy Research Report, Addis Abeba, Etiopía, 2004.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA, “Assessing regional integration in Africa II”, ECA Policy Research Report. Addis Abeba, Etiopía, 2006.
- VASQUES, Sérgio. “A integração econômica na África: textos fundamentais. Ed. Fim de Século, Lisboa 1997.

ARTÍCULOS

- DE LA FUENTE, Luis y DE LA VEGA, Gil. “La integración comercial del Magreb: el mito de las complementariedades”. Madrid 1996.
- KOPPENSTEINER, Petra. “The process of European integration from 1951 to 2004 and possible lessons for the African Union”. Centre for international political studies, University of Pretoria, 2004.
- NJOROGE, Raphael. “Integration of African regional communities into African economic community and the African Union”, Worcester Polytechnic Institute, Boston, 2003.
- VINER, Jacob. “The customs union issue”. Carnegie Endowment for international Peace, New York, 1953.

DOCUMENTOS OFICIALES

- COMMON MARKET FOR EASTERN AND SOUTHERN AFRICA (COMESA), “Annual Report of activities 2003-2004”.
- DUPASQUIER, Chantal y OSAKWE, Patrick. “Economic and Statistical Analyses of Trade capacity building in Sub-Saharan Africa”. African Trade Policy Centre, Economic Commission for Africa, ATPC Working Paper N° 9, October 2004.

- KARINGI, Stephen, LANG, Rémi, OULMANE, Nassim, PEREZ, Romain, JALLAB, Mustapha Sadni y BEN HAMMOUDA, Hakim. “Economic and Welfare impacts of the EU-Africa economic partnership agreements”. African Trade Policy Centre, Economic Commission for Africa, ATPC Working Paper N° 10, March 2005.
- ORSINI, Deborah “Towards good practices for donors on capacity development for trade: the case of East African enterprise network, Southern African enterprise network and West African enterprise network” Development Cooperation Directorate, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris, July 2001.
- SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC), “Annual Report 2004-2005”.
- UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE QUEST AFRICAINE, “Raport semestriel d’execution de la surveillance multilaterale”. Juin 2004.
- UNITED NATIONS CONFERENCIA ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD) y UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) “Trade Capacity Development for Africa Trade negotiations and Africa Series N° 3. Policy issues for African countries in multilateral and regional trade negotiations”. UN New York and Geneva, 2006.

DOCUMENTOS PRESENTADOS EN CONFERENCIAS

- THIRD AFRICAN DEVELOPMENT FORUM. “Defining priorities for regional integration”. Economic Commission for Africa, Addis Ababa, Ethiopia, 3-8 March, 2002.
- OECD DEVELOPMENT CENTRE SEMINARS “Regional Integration in Africa”, Paris, 2001.

5.2 Fuentes secundarias

- THE WORLD BANK. “African development indicators 2004”, Washington DC, 2005.

5.3 Fuentes terciarias

REVISTAS

- PERSPECTIVAS ECONÔMICAS. “Promovendo o comércio e os investimentos na África”. Volume 4, Número 3. *Revista eletrônica da Agencia de Divulgação dos Estados Unidos*. Agosto de 1999.
- THE JAPAN JOURNAL. “Into Africa”. Volume 2, N° 8. December 2005.
- AFRICAN BUSINESS. 40th year, N° 318, March 2006.
- THE ECONOMIST. “The world in 2006”. 10th Edition, 1987-2006.

PÁGINAS WEB

- www.africa-union.org Sitio oficial de la Unión Africana.
- www.uneca.org Sitio oficial de la Comisión Económica de Naciones Unidas para África.
- www.afdb.org. Sitio oficial del Banco Africano de Desarrollo.
- www.nepad.org. Sitio oficial de la NEPAD
- www.worldbank.org. Sitio oficial del Banco Mundial
- www.oecd.org Sitio oficial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- www.undp.org Sitio oficial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- www.imf.org. Sitio oficial del Fondo Monetario Internacional.
- www.wto.org. Sitio oficial de la Organización Mundial del Comercio.
- www.unctad.org. Sitio oficial de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- www.uma.org. Sitio oficial de la Unión del Magreb Árabe.
- www.sadc.org. Sitio oficial de la Comunidad Sudafricana de Desarrollo.
- www.comesa.org. Sitio oficial del Mercado Común para el Este y el Sur de África.
- www.waemu.org. Sitio oficial de la Comunidad Económica y Monetaria de los Estados de África Occidental
- www.eccas.org. Sitio oficial de la Comunidad Económica de los Estados de África Central.

6 ANEXO I: LA CUESTIÓN DE LA DEUDA EXTERNA Y EL CRECIMIENTO EN ÁFRICA

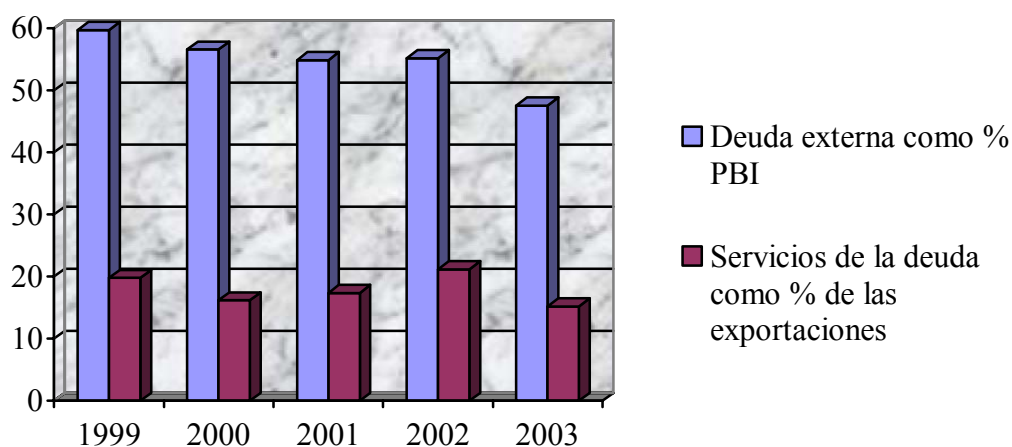
El problema de la deuda externa constituye un serio obstáculo para el desarrollo económico de los países en desarrollo, pero en especial para los países más pobres o menos adelantados, como en el caso de los países africanos. La economía – y el desempeño del PBI – de los países africanos están sujetos generalmente al comportamiento de los precios de productos básicos – commodities – en los mercados. Las exportaciones de todos los países africanos, con algunas excepciones como Sudáfrica, se componen de productos básicos, a lo que se suma la escasa o nula diversificación de su oferta. La evolución de los precios internacionales de esos commodities incide directamente en la evolución del PBI y de la economía en general, haciendo que el Estado incremente el gasto público en situaciones adversas, tal como ocurrió en la década del '80, y después de la crisis económica asiática de 1997.

Ante esta situación, donde se requirió de financiamiento externo para afrontar los crecientes déficit de las cuentas públicas, los países africanos comenzaron a incrementar su endeudamiento con los organismos multilaterales de créditos, y otras instituciones como el Club de París. En promedio, y según datos del FMI⁵⁰, la deuda externa africana en el período 1980-2000 pasó de abarcar el 49% del PBI, en 1980, al 103% en 2000. Aunque en 2003 se registró una baja de la *ratio* deuda/PBI en los países beneficiarios de la iniciativa “Países Pobre Más Endeudados” (PPME).

A partir de esta situación, el FMI en conjunto con el Banco Mundial lanzó la iniciativa para los PPME, con el objetivo de clasificar a los países beneficiarios y así contribuir al alivio de la deuda de estas naciones. Según datos del Banco Africano de Desarrollo, los 22 países africanos calificados como beneficiarios han obtenido asistencia en esta materia, haciendo que en el período 1999-2003 el porcentaje de la deuda en la participación del PBI se viera disminuido. En el siguiente gráfico se puede apreciar esta situación.

⁵⁰ Datos provistos por la división de estadísticas del FMI sobre la base de informes de los bancos centrales de los países de África.

Relación deuda externa / PBI de los países del África Subsahariana



Fuente: Banco Africano de Desarrollo. Valores en porcentajes. Muestra válida sólo para los países calificados bajo la iniciativa para los PPME.

Estos datos no sorprenden si se tienen en cuenta los requisitos que deben adoptar los países para “beneficiarse” con estas líneas de crédito, entre los que se encuentran el recorte en el gasto público, las restricciones crediticias y la eliminación de los subsidios. Obviamente, todas estas medidas no hacen más que afectar negativamente a la demanda agregada, y por lo tanto a los ingresos y la producción. No obstante, uno de los objetivos más importantes que se han alcanzado con la implementación de estas políticas ha sido la reducción del déficit fiscal y comercial de los países africanos a niveles sostenibles. Sin embargo, ello no significó que haya habido una mejora en la balanza comercial de los países del África Subsahariana. Es más, las políticas del FMI para mejorar la balanza comercial a menudo atraen altos costos económicos y sociales, dado que implican un achicamiento de la economía nacional.

Además, hay que tener en cuenta el impacto social que estas políticas tienen en los países, especialmente al producirse una baja del gasto público y una consecuente retracción de la demanda. En los países africanos que adoptaron el programa de ajuste estructural del FMI, el gasto real en educación ha caído un 0,7% anual en promedio en el período 1986-1996. También el gasto en salud, si bien ha crecido en un 2,5% anual en el mismo período, este crecimiento fue muy inferior al registrado en otros países africanos que no habían adoptado el programa.

El objetivo final del Banco Mundial establece: “Nuestro sueño es un mundo libre de pobreza”. La realidad no siempre recorre ese camino, más allá de las declaraciones de buenas intenciones del BM y el FMI. La responsabilidad que les cabe a estos organismos en el desarrollo sostenido de África es primaria en lo que se refiere a endeudamiento, y es en este punto donde se encuentra el desafío. Un continente libre de pobreza no es posible bajo las condiciones actuales. La cuestión no pasa por la comparación de la *ratio* deuda/PBI, sino inversiones/PBI. Quizás a partir de allí se empiece a concretar ese ansiado objetivo.

7 ANEXO II: CARACTERÍSTICAS DE LOS *ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS* (EPA) ENTRE LA UE Y ÁFRICA

Las negociaciones que conducen a los EPA fueron lanzadas en Bruselas el 27 de septiembre de 2002 para ser conducido en dos fases: la primera se dirige a todos los países ACP, donde la Unión Europea nivela los temas de interés a todos los países afectados, principalmente: asuntos legales, el desarrollo, "la dimensión" de los EPA, la agricultura y acuerdos de industria pesquera, servicios, acceso a mercado y asuntos relacionados con el comercio. La segunda fase es conducida a nivel nacional y regional con proyectos sobre compromisos específicos.

Los principios fundamentales y los objetivos de los EPA son definidos según el Acuerdo Cotonou.

Objetivos: desarrollo sostenible de los estados ACP, su integración gradual en el mercado mundial y erradicación de la pobreza. Asimismo prevén realzar el crecimiento sostenible, el aumento de la producción y las capacidades de suministro de los países ACP, la promoción del tratamiento estructural y la diversificación económica de los ACP y el apoyo a la integración regional.

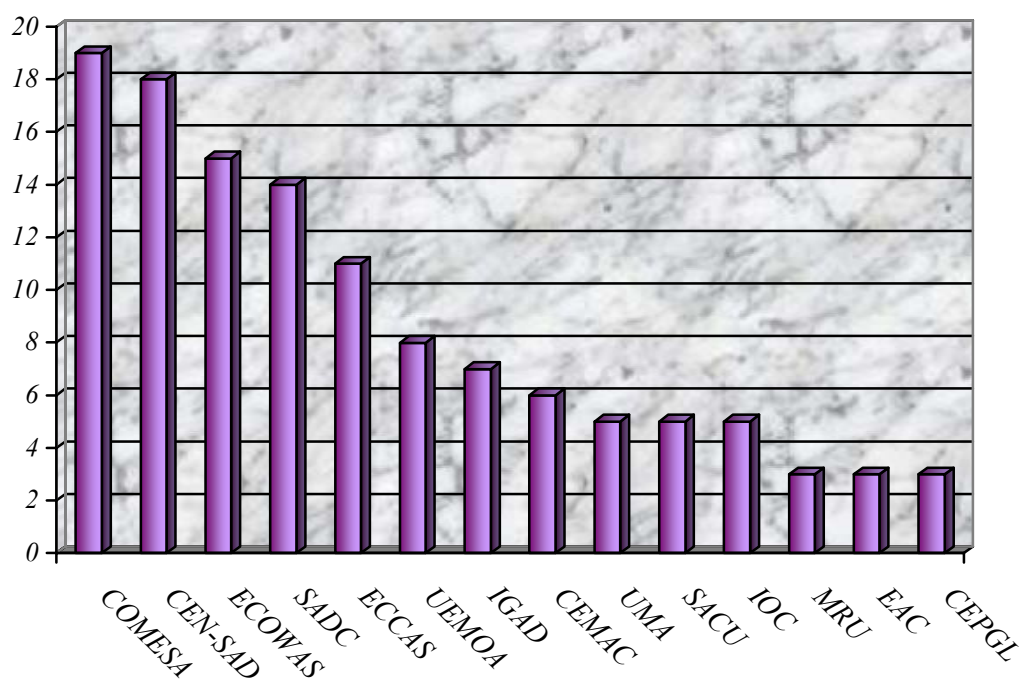
Los EPA se basan en los siguientes principios fundamentales:

- Los instrumentos de desarrollo: los EPA deberán servir como instrumentos de desarrollo que contribuyen a la promoción de integración gradual de los estados ACP en la economía mundial respetando sus opciones políticas y prioridades de desarrollo, promoviendo así su desarrollo sostenible y contribuyendo a la erradicación de la pobreza en los estados de ACP. En este contexto, la UE y los países ACP convinieron que los EPA contribuyeran directamente al desarrollo de los estados de África, el Caribe y el Pacífico, ayudando a ampliar sus mercados y mejorando la previsibilidad y la transparencia del marco legal que gobierna el comercio, creando así condiciones convenientes para el crecimiento de la inversión y la movilización de iniciativas del sector privado para mejorar la capacidad de suministro de los estados ACP.

- Integración regional: los EPA deberán apoyar las iniciativas de integración regionales existentes en los estados de ACP y no comprometerlos. Por lo tanto deberían estar basados en los objetivos de integración que se desarrollan en los países ACP. También deberían contribuir al refuerzo de integración regional promoviendo, entre otras cosas, la armonización de las regulaciones en el nivel regional. En esta perspectiva, los EPA deberán ayudar para consolidar los mercados de ACP antes de la promoción de la integración comercial con la UE.
- Compatibilidad con la reglas de la OMC. Los EPA se enmarcan bajo los lineamientos, principios y objetivos del Sistema Multilateral de Comercio de la OMC.

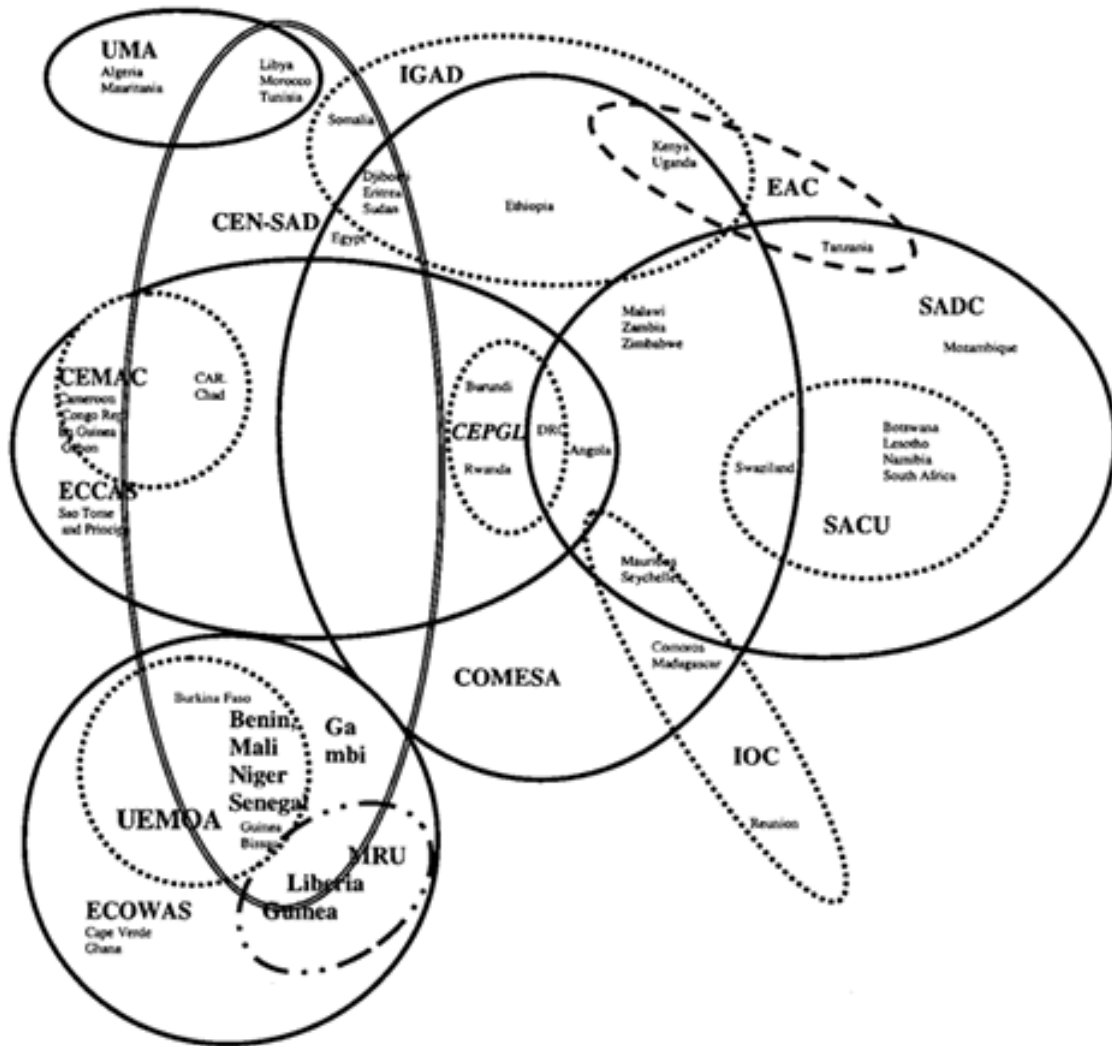
8 ANEXO III: CANTIDAD DE PAÍSES MIEMBROS Y PERTENENCIA SIMULTÁNEA A DIFERENTES CER

En el siguiente gráfico se puede apreciar el número de países miembros en cada una de las Comunidades Económicas Regionales.



Fuente: Elaboración propia.

El esquema que sigue a continuación muestra el nivel de superposición existente entre las catorce CER que hay en África. Nótese que, además de las cinco CER que sustentan la construcción de la CEA, el esquema incluye las demás iniciativas de cooperación regional.



Fuente: ECA.

9 ANEXO IV: ÍNDICE DE SIGLAS

ACP	África, Caribe y Pacífico
AGOA	African Growth and Opportunity Act
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
AMF	Acuerdo Multifibras
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico
ATV	Acuerdo sobre Textiles y Vestidos
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEA	Comunidad Económica de África
CEE	Comunidad Económica Europea
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CER	Comunidades Económicas Regionales
CECSC	Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana
CFA	Comunidad del Franco Africano
CRP	Comité de Representantes Permanentes de la Unión Africana
CTE	Comités Técnicos Especializados de la Unión Africana
COMESA	Mercado Común del Este y el Sur de África
EAC	Comunidad del Este de África
ECA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África
ECCAS	Comunidad Económica de los Estados de África Central
ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
EPA	Acuerdo de Asociación Económica
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IED	Inversión Extranjera Directa
MAP	Programa del Milenio de las Naciones Unidas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NEPAD	Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África
NMF	Cláusula de la Nación Más Favorecida
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental

OSD	Órgano de Solución de Diferencias de la OMC
OUA	Organización para la Unidad Africana
PAC	Política Agrícola Común
PPA	Parlamento Pan Africano
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
PTA	Área de Comercio Preferencial
RDC	República Democrática del Congo
SACU	Unión Aduanera de África del Sur
SADC	Comunidad Sudafricana de Desarrollo
SADCC	Conferencia para la conformación de la Comunidad Sudafricana de Desarrollo
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPP	Tarifa Preferencial Permanente
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UMA	Unión del Magreb Árabe
UMAC	Unión Monetaria de África Central
UMAC	Unión Monetaria de África Central
UNCTAD	Comisión de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
WAEMU	Unión Económica y Monetaria de los Estados de África Occidental